

**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD KOTA YOGYAKARTA  
TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH  
(APBD) TAHUN 2016/2017 BERDASARKAN PERATURAN DAERAH  
NOMOR 7 TAHUN 2016 TENTANG APBD**

SKRIPSI



Oleh:

**MUHAMMAD HASBLASHSHIDDIOI**

**No. Mahasiswa: 13410719**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2018**

**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD KOTA YOGYAKARTA  
TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH  
(APBD) TAHUN 2016/2017 BERDASARKAN PERATURAN DAERAH  
NOMOR 7 TAHUN 2016 TENTANG APBD**

**SKRIPSI**

Diajukan untuk Sebagian Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelar Sarjana (strata-1) pada Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta



**Oleh:**

**MUHAMMAD HASBI ASHSHIDDIQI**

**No. Mahasiswa: 13410719**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA**

**2018**



HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN

**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD KOTA YOGYAKARTA  
TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH  
(APBD) TAHUN 2016/2017 BERDASARKAN PERATURAN DAERAH  
NOMOR 7 TAHUN 2016 TENTANG APBD**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk  
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaran Pada  
Tanggal 29 Desember 2017



Yogyakarta, 29 Desember 2017

Dosen Pembimbing

(Muntoha, Drs., Dr.,SH., M.Ag.)

NIK: 914100101



**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD KOTA YOGYAKARTA  
TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH  
(APBD) TAHUN 2016/2017 BERDASARKAN PERATURAN DAERAH  
NOMOR 7 TAHUN 2016 TENTANG APBD**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 7 Februari 2018 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 12 Februari 2018

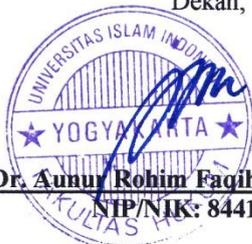
**Tim Penguji**

**Tanda Tangan**

1. **Ketua** : Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.
2. **Anggota** : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.
3. **Anggota** : Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia  
Fakultas Hukum  
Dekan,



**(Dr. Annuh Rohim Faqih, S.H., M.Hum.)**  
NIP/NIK: 844100101

**SURAT PERNYATAAN**  
**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR**  
**MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**  
***BISMILLAHIRRAHMANIRRAHIM***

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

**Nama : Muhammad Hasbi Ashshiddiqi**

**NIM : 13410719**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul: “PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD KOTA YOGYAKARTA TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) TAHUN 2016/2017 BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 7 TAHUN 2016 TENTANG APBD”.

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin karya ilmiah ini benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ini pada saya, namun untuk demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir nomor 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari perbuatan tersebut. Saya akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan “Majelis” atau “Tim” Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun oleh siapapun.



Yogyakarta, 29 Januari 2017  
Yang membuat Pernyataan,

*(Handwritten signature)*  
(Muhammad Hasbi Ashshiddiqi)

13410719

## **CURRICULUM VITAE**

1. Nama Lengkap : Muhammad Hasbi Ashshiddiqi
2. Tempat Lahir : Jakarta
3. Tanggal Lahir : 17 Juli 1992
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Jalan Kaliurang KM 9 No 65B, RT:06,  
RW:46, Klabanan, Sardonoarjo, Ngaglik,  
Sleman, Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jalan Johar Baru Utara 1 No 21, RT:011,  
RW:003, Johar Baru, Jakarta Pusat
8. Identitas Orang Tua/Wali
  - a. Nama Ayah : Aulia Budi Dewantara  
Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
  - b. Nama Ibu : Wenny Rainawati  
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
  - c. Alamat Orang Tua : Jalan Johar Baru Utara 1 No 21, RT:011,  
RW:003, Johar Baru, Jakarta Pusat
9. Riwayat Pendidikan
  - a. SD : SDN Kebon Pedes 1
  - b. SMP : Pondok Modern Darussalam Gontor
  - c. SMA : Pondok Modern Darussalam Gontor
10. Hobby : Sepak bola, Badminton, Renang.

Yogyakarta, 29 Januari 2017  
Yang bersangkutan,

(Muhammad Hasbi Ashshiddiqi)  
13410719

## MOTTO DAN HALAMAN PERSEMBAHAN

*“Barang siapa keluar untuk mencari ilmu maka dia berada di jalan Allah”*

*(HR.Turmudzi)*

*“Berangkat dengan penuh keyakinan, berjalan dengan penuh keikhlasan,  
istiqomah dalam menghadapi cobaan”*

*(Muhammad Zainuddin)*

*Untuk mereka yang terhebat*

*dihidupku:*

*1. Kedua orang tuaku, Ayah Aulia*

*Budi Dewantara dan Bunda*

*Wenny Rainawati;*

*2. Adik-adikku Quthbuddin*

*Asysyrazi dan Muhammad Zaki*

*Zarkasyi;*

*3. Seluruh keluarga, sahabat dan*

*orang-orang terdekat;*

*4. Almamater tercinta Fakultas*

*Hukum Universitas Islam*

*Indonesia.*

## KATA PENGANTAR



*Assalamu 'alaikum Wr.Wb.*

*Alhamdulillahirabbil'alamin*, segala puji bagi Allah SWT, Sang Pemilik dunia dan seisinya, tiada Tuhan selain Allah SWT dan hanya kepada-Nya lah kita patut memohon dan berserah diri. Hanya karena rahmat dan hidayah-Nya lah penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul “PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD KOTA YOGYAKARTA TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) TAHUN 2016/2017 BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 7 TAHUN 2016 TENTANG APBD”. Tak lupa shalawat serta salam selalu kita haturkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW Sang kekasih Allah SWT, dengan syafaat dari beliau lah kita dapat terbebas dari zaman kejahiliah.

Skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi sebagian syarat memperoleh derajat Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Terwujudnya skripsi ini tidak lepas dari bantuan, bimbingan dan dorongan dari berbagai pihak. Maka kiranya penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. ALLAH SWT yang selalu memberi kemudahan dalam perjalanan hidup saya.
2. Rasulullah Muhammad SAW. sebagai suri tauladan bagi umatnya, yang telah membawa umatnya dari zaman kebodohan menjadi zaman terang benderang penuh dengan ilmu pengetahuan.

3. Orang tua tercinta, Ayah Aulia Budi Dewantara dan Bunda Wenny Rainawati yang telah memberikan dukungan baik moril maupun materiil, do'a, kepercayaan, kesabaran, pengorbanan, dan kasih sayang yang tak terhingga kepada saya.
4. Adik-adikku tersayang Quthbuddin Asyasyrazi dan Muhammad Zaki Zarkasyi yang selalu memberikan semangat, dukungan dan perhatiannya yang penuh kasih sayang.
5. Keluarga besar yang selama ini turut mendoakan serta memberikan dukungan kepada saya dengan sepenuh hati.
6. Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum., Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
7. Bapak Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag. selaku Dosen Pembimbing skripsi, terima kasih telah meluangkan waktu, membimbing serta mengarahkan dalam menyelesaikan skripsi ini.
8. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang dengan ketulusan hatinya memberikan ilmunya kepada saya dalam berbagai mata kuliah ilmu hukum.
9. Bapak dan Ibu selaku staff karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melayani dan memberikan informasi kepada saya.
10. Untuk Novia Ratna Safitri, S.H. terima kasih selalu menjadi penyemangat dalam menyelesaikan skripsi ini dan terima kasih untuk segala yang sudah kamu upayakan.

11. Sahabat terbaik saya Indra, Rida, Aji, Fajar, Iqbal, Obi, zakiul yang selalu mendukung dan memberikan motivasi-motivasi terbaiknya, yang memberikan semangat untuk tidak mudah menyerah, terima kasih telah memberikan masukan dan saran, susah dan senang kalian selalu ada.
12. Anggota kelas H Fakultas Hukum UII angkatan 2013 atas kebersamaannya selama menjalani masa perkuliahan di Fakultas Hukum UII.
13. Seluruh anggota KKN 392 Alvian, Braga, Hidayaning, Izul, Khilyatin, Ulfa, Sarah Putri yang telah memberikan pelajaran serta kenangan yang tidak terlupakan.
14. Terima kasih untuk segala do'a dan dukungan untuk yang tidak bisa disebutkan satu-persatu.

Penulis menyadari bahwa isi maupun bahasa skripsi ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu penulis mohon maaf apabila terdapat kesalahan dan kekeliruan dalam skripsi ini. Serta penulis mengharapkan kritik dan saran dari semua pihak.

Akhir kata, penulis berharap semoga penelitian ini bermanfaat bagi kita semua. Atas segala bantuan dan dukungan yang telah diberikan, semoga mendapat imbalan yang setimpal dari Allah SWT. Aamiin.

***Wassalamu 'alaikum. Wr. Wb.***

Yogyakarta, 29 Januari 2017

(Muhammad Hasbi Ashshiddiqi)

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
CURRICULUM VITAE.....	v
HALAMAN MOTTO.....	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	vii
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRAK.....	xii
BAB I: PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	6
D. Tinjauan Pustaka.....	6
E. Metode Penelitian.....	13
F. Sistematika Penulisan.....	15
BAB II: GAMBARAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN SISTEM OTONOMI DAERAH DI INDONESIA	
A. Pemerintahan Daerah Dan Sistem Otonomi Daerah.....	18
B. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).....	39
C. Peraturan Daerah.....	45

D. Pengawasan dalam Pemerintahan Daerah.....	48
<b>BAB III: PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD KOTA</b>	
<b>YOGYAKARTA TERHADAP APBD TAHUN 2016/2017</b>	
<b>BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 7 TAHUN</b>	
<b>2016 TENTANG APBD</b>	
A. Alokasi Dana APBD Kota Yogyakarta Tahun 2016/2017 .....	55
B. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kota Yogyakarta Terhadap APBD Tahun 2016/2017 Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD .....	61
C. Faktor Penghambat Dan Pendukung Dalam Pelaksanaan Pengawasan DPRD Kota Yogyakarta Terhadap APBD Tahun 2016/2017 Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD.....	80
<b>BAB IV: PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	93
B. Saran.....	94
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## ABSTRAK

*Penelitian ini mengkaji tentang “pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun 2016/2017 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD. Ada dua permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini yaitu bentuk pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun 2016/2017 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD dan faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun 2016/2017. Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris. Data penelitian dilakukan dengan wawancara dengan narasumber dan dilengkapi dengan studi pustaka. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dalam menganalisis data dan disajikan secara deskriptif kualitatif. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tanggung jawab pengawasan terhadap APBD Kota Yogyakarta adalah tanggung jawab DPRD Kota Yogyakarta. Dan dalam pelaksanaan pengawasan terhadap APBD, DPRD Kota Yogyakarta mempunyai beberapa kendala diantaranya perbedaan ritme waktu pengawasan antara DPRD Kota Yogyakarta dan Pemerintah Kota Yogyakarta, dan kelemahan lainnya ialah kurangnya sumber daya manusia. Dan sebaiknya DPRD Kota Yogyakarta lebih meningkatkan kinerja pengawasan terhadap APBD Kota Yogyakarta dengan dibantu oleh staff ahli.*

**Kata Kunci:** *Fungsi Pengawasan, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia merupakan suatu organisasi yang besar dan kompleks. Oleh karena itu tidak efektif dan efisien apabila semua kewenangan baik politik maupun administrasi diletakkan pada puncak hierarki organisasi atau hanya pada pemerintah pusat, karena pemerintah pusat akan menanggung beban yang berat dan penyelenggaraan pemerintahan tidak akan efisien. Agar kewenangan tersebut dapat diimplementasikan secara efisien dan akuntabel maka sebagian kewenangan perlu diserahkan pada jenjang organisasi yang lebih rendah. Penyerahan sebagian wewenang inilah yang disebut dengan desentralisasi.

Makna desentralisasi pada negara kesatuan adalah sebagai wujud toleransi pemerintah pusat kepada daerah dalam hal pemberian kewenangan untuk melaksanakan urusan-urusan yang bisa menjadi urusan rumah tangga daerah.<sup>1</sup>

Otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik. Konsep otonomi daerah, pada hakikatnya, mengandung arti adanya kebebasan daerah untuk mengambil keputusan, baik politik maupun administratif, menurut prakarsa sendiri. Oleh karena itu kemandirian suatu daerah merupakan suatu hal yang penting, tidak boleh ada intervensi dari pemerintahan pusat.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Lukman Santoso, *Hukum Pemerintahan daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm 31.

<sup>2</sup> Djohermansyah Djohan, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm 7.

Otonomi daerah sendiri diberlakukan di Indonesia mulai tahun 1999 yang berlandaskan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintahan Pusat dan Daerah serta berbagai peraturan yang mengikutinya. Otonomi daerah telah mendorong perubahan lingkungan ekonomi, sosial maupun politik.

Dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah yang otonom adalah Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 ayat 1 yang menyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang”.<sup>3</sup>

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan,

---

<sup>3</sup> Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm 1.

keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah pasal 1 ayat 4, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah pasal 1 ayat 2, bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.<sup>4</sup>

DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota. DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang, salah satu tugas dan wewenangnya adalah melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota seperti yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 154 huruf c. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, bersih, berwibawa, dan terbebas dari berbagai praktek yang berindikasikan pada korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

---

<sup>4</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

DPRD kabupaten/kota mempunyai beberapa fungsi, salah satu fungsinya adalah fungsi anggaran, dimana DPRD berfungsi untuk membahas rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD kabupaten/kota.

DPRD juga mempunyai fungsi pengawasan, pengawasan dalam hal ini adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah dan juga pengawasan terhadap dana APBD kabupaten/kota.

Kota Yogyakarta adalah salah satu kotamadya yang berada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan merupakan ibu kota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kota Yogyakarta itu sendiri mempunyai luas wilayah 3250 hektar dan berada di tengah-tengah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Daerah kota Yogyakarta itu sendiri termasuk wilayah yang kecil dibanding dengan wilayah atau kabupaten lain yang ada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, namun kota Yogyakarta mempunyai sektor pariwisata yang sering dikunjungi oleh turis domestik maupun turis mancanegara. Sektor pariwisata ini merupakan sektor utama dari Kota Yogyakarta. Sehingga pendapatan daerah kota Yogyakarta didapat dari sektor pariwisata selain didapat dari sektor yang lain.

Kota Yogyakarta merupakan salah satu kota yang menjalankan sistem otonomi daerah, demi menunjang pelaksanaan otonomi daerah tersebut maka Kota Yogyakarta memerlukan anggaran guna menjalankan pemerintahannya. Dana APBD yang dianggarkan pada tahun 2016/2017 cukuplah besar. Dampak dari besarnya dana anggaran tersebut, maka diperlukan suatu pengawasan agar

dana APBD tersebut benar-benar dialokasikan sesuai dengan apa yang sudah dianggarkan.

DPRD Kota Yogyakarta sebagai salah satu badan yang berfungsi mengawasi APBD Kota Yogyakarta. Oleh karena itu, peneliti ingin mengetahui lebih lanjut tentang pelaksanaan pengawasan APBD tahun 2016-2017 yang dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta dan mengetahui apa yang menjadi faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap APBD tahun 2016/2017. Oleh karena itu peneliti ingin mengambil tema: “PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD KOTA YOGYAKARTA TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) TAHUN 2016/2017 BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 7 TAHUN 2016 TENTANG APBD.”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana yang telah diuraikan diatas, maka permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengalokasian dana APBD Kota Yogyakarta tahun 2016/2017 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD ?
2. Bagaimana bentuk pengawasan DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun 2016/2017 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD ?

3. Apa yang menjadi faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan pengawasan DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun 2016/2017 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui bagaimana pengalokasian dana APBD Kota Yogyakarta tahun 2016/2017 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD.
2. Untuk mengetahui bagaimana DPRD Kota Yogyakarta melaksanakan fungsi pengawasan terhadap APBD tahun 2016/2017 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD.
3. Untuk mengetahui apa yang menjadi faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan pengawasan DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun 2016/2017 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD.

### **D. Tinjauan pustaka**

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Deddy bratakusumah dan Dadang Solihin, *Op. Cit*, hlm 1.

Penyelenggaraan tugas daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dibiayai atas beban APBD. Penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dibiayai atas beban APBN. Penyelenggaraan tugas pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh perangkat daerah dan desa dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban APBN.

Penyerahan atau pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur atau penyerahan kewenangan atau penugasan pemerintah pusat kepada bupati/walikota diikuti dengan pembiayaan. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur atau bupati/walikota dapat dilakukan dalam rangka desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Setiap penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi disertai dengan pengalihan sumber daya manusia, dan sarana serta pengalokasian anggaran yang diperlukan untuk kelancaran pelaksanaan penyerahan dan pelimpahan kewenangan tersebut. Sementara itu penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka tugas pembantuan disertai dengan pengalokasian anggaran.<sup>6</sup>

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi landasan hukum dari penyelenggaraan pemerintahan daerah, dimana Pasal 18 ini mengamankan beberapa hal yaitu:

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm 172.

1. Bahwa Negara Republik Indonesia terdiri atas daerah provinsi, daerah provinsi terdiri atas daerah kabupaten dan kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah dikenal dengan tiga prosedur atau asas penting yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai pengertian dari ketiga asas penyelenggaraan pemerintahan tersebut diantaranya:

1. Desentralisasi, adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah.
2. Dekonsentrasi, adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
3. Tugas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada pemerintah daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Desentralisasi mengandung segi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dari sudut politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan.

Dilihat dari fungsi pemerintahan, desentralisasi menunjukkan:<sup>7</sup>

1. Satuan-satuan desentralisasi lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat.
2. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien.

---

<sup>7</sup> H.M, Busrizalti, *Hukum Pemda (Otonomi Daerah dan Implikasinya)*, Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm 67.

3. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif.
4. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi tahun 1999 adalah, disatu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan untuk mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Di pihak lain, dengan desentralisasi kewenangan pemerintah ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreatifitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi merupakan simbol “trust” dari pemerintah pusat kepada sistem yang sentralistik.<sup>8</sup>

Bila kita perhatikan dengan seksama pengertian mengenai ketiga asas penyelenggaraan pemerintahan daerah di atas, maka kita akan menemukan kalimat otonomi daerah hanya tercantum dalam pengertian asas desentralisasi. Hal demikian dikarenakan otonomi daerah merupakan esensi dari pemerintahan desentralisasi.

Istilah otonomi daerah berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsep otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving*

---

<sup>8</sup> Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm 8-9.

(membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).<sup>9</sup>

Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan ini adalah antara lain: menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhannya.<sup>10</sup>

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Apabila kita membahas mengenai pemerintahan daerah, maka terdapat dua unsur sebagai pelaksana urusan pemerintahan daerah diantaranya: Pemerintah Daerah dan DPRD. Pemerintah Daerah (eksekutif) adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan DPRD

---

<sup>9</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2012, hlm 83.

<sup>10</sup> HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2007, hlm 76.

(legislatif) merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

DPRD dan Kepala Daerah sebagai organ diberikan tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing. Meskipun demikian bukan berarti antara DPRD dan Kepala Daerah berjalan sendiri-sendiri. Pasal 207 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa hubungan kerja antara DPRD dan Kepala Daerah didasarkan atas kemitraan yang sejajar.

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah memiliki beberapa fungsi. Berdasarkan Pasal 316 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menyebutkan bahwa DPRD mempunyai tiga fungsi yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Salah satu fungsi yang dimiliki DPRD adalah fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan ini pun salah satunya mengenai pengawasan terhadap dana APBD. Pengawasan itu sendiri mempunyai pengertian, pengawasan adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi tadi.<sup>11</sup> Namun pengawasan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia memiliki makna yang sama dengan kontrol yang dalam bahasa Inggris disebut *control*.

Fungsi pengawasan yang dimiliki DPRD diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan Perda dan APBD. Fungsi pengawasan ini merupakan fungsi manajemen yang penting yaitu untuk menunjang kelancaran pelaksanaan program

---

<sup>11</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm 101-102.

pembangunan nasional, sehingga diharapkan dengan pelaksanaan pengawasan yang efektif akan terwujud tujuan yang dikehendaki.

Anggaran adalah pernyataan tentang estimasi kinerja yang akan dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Proses penyusunan anggaran disebut penganggaran. Penganggaran dalam organisasi sektor publik, khususnya pemerintah merupakan tahapan yang cukup kompleks karena tidak hanya mempertimbangkan faktor ekonomi, tetapi juga terdapat faktor sosial politik yang sangat kental. Beberapa aspek yang harus dipenuhi dalam anggaran pemerintah adalah aspek perencanaan, aspek pengendalian, serta aspek tranparansi publik dan akuntabilitas publik.<sup>12</sup>

APBD juga memiliki beberapa fungsi seperti yang tertuang dalam Pasal 3 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu:

1. Fungsi otorisasi, anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
2. Fungsi perencanaan, anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi pengawasan, anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan yang ada.
4. Fungsi alokasi, anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian.
5. Fungsi distribusi, anggaran daerah harus mendukung arti/memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
6. Fungsi stabilisasi, anggaran daerah harus mengandung arti menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian. Pengawasan atas pelaksanaan APBD dilakukan oleh DPRD.

---

<sup>12</sup> Pramono Hariadi dan Yanuar Restianto, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Salemba Empat, Jakarta, 2010, hlm 7.

Pengawasan tersebut tidak berupa pemeriksaan, tetapi pengawasan yang lebih ditujukan untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD.

Dari uraian di atas maka dapat diketahui DPRD mempunyai pengaruh yang besar dalam suatu sistem pemerintahan daerah. Dengan adanya kewenangan dan hak-hak yang didapat oleh DPRD dalam menjalankan tugasnya, maka diharapkan DPRD sebagai lembaga legislatif dapat berfungsi dengan baik dan dapat menjalin hubungan yang harmonis dengan pemerintah daerah sebagai eksekutif daerah. Agar pemerintahan daerah dapat berjalan dengan lancar dan lebih baik dari sebelumnya.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian.**

Jenis penelitian hukum pada prinsipnya terbagi dalam dua jenis, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai norma meliputi nilai-nilai, hukum positif, dan putusan pengadilan. Sedangkan penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai pola perilaku *ajeg* dan/atau hukum sebagai aksi-interaksi sosial. Adapun jenis penelitian yang penulis lakukan dalam penulisan skripsi ini adalah jenis penelitian empiris.

## 2. Metode Pendekatan.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, data-data yang diperoleh dari studi pustaka yang berasal dari buku-buku maupun peraturan perundang-undangan dan peraturan-peraturan di bawah Undang-Undang dan dengan cara wawancara dengan pihak terkait kemudian akan dikembangkan dalam wujud skripsi dengan ringkas dan jelas sehingga mudah dimengerti dan dipahami.

## 3. Objek Penelitian.

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun 2016-2017 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD.

## 4. Subyek Penelitian.

- a. Anggota DPRD Kota Yogyakarta.
- b. Kepala Sub. Bagian Perundang-undangan DPRD Kota Yogyakarta.
- c. Kepala Sub. Bagian Penyerapan Aspirasi Masyarakat DPRD Kota Yogyakarta.

## 5. Sumber Data.

- a. Bahan hukum primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari penelitian lapangan.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini yang diperoleh dari buku-buku, literatur, karya ilmiah dan jurnal.

## 6. Metode Pengumpulan Data.

Metode pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penulisan ini adalah wawancara dan studi kepustakaan. Berikut uraiannya:

### a. Wawancara

Metode wawancara adalah cara yang dipergunakan untuk mendapatkan keterangan secara lisan dengan bercakap-cakap berhadapan muka dengan responden untuk suatu tujuan penelitian. Wawancara yang bertujuan mengumpulkan keterangan tentang pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta.

### b. Studi Kepustakaan.

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara mencari dan mengumpulkan data dari dokumen-dokumen, buku-buku, hasil penelitian, peraturan perundang-undangan serta sumber-sumber lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

## 7. Teknik Analisis Data.

Analisis dilakukan secara deskriptif kualitatif yaitu bertitik tolak dari peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum positif, kemudian dikaitkan dengan fakta-fakta hukum yang terjadi, selanjutnya disimpulkan berdasarkan permasalahan yang diteliti.

## **F. Sistematika Penulisan**

Untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai penelitian yang dilakukan, maka disusunlah suatu sistematika penulisan yang berisi informasi mengenai

materi dan hal yang dibahas dalam tiap-tiap bab. Adapun sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

**BAB I :** Dalam BAB I ini penulis merumuskan permasalahan yang menjadi dasar untuk melakukan penelitian ini melalui pendahuluan, latar belakang masalah dan rumusan masalah yang menjelaskan uraian secara umum objek kajian penelitian serta beberapa permasalahan yang menjadi landasan penelitian ini. Kemudian BAB I ini menjelaskan tentang tujuan penelitian yang dapat di jadikan sebagai acuan dalam penulisan penelitian. Tinjauan pustaka dalam menjelaskan gambaran mengenai objek penelitian seperti negara hukum dan demokrasi, otonomi daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah. Dalam penelitian ini penulis menjabarkan juga metode dalam penulisan penelitian, sehingga mempermudah peneliti dalam mengumpulkan data-data melalui metode penelitian. Kemudian langkah-langkah yang menjadi tahapan penelitian dalam menjelaskan sistematika penulisan skripsi ini.

**BAB II :** Dalam BAB II penulis menguraikan tinjauan umum tentang otonomi daerah, pemerintahan daerah, pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

**BAB III :** Dalam BAB III berisi tentang penelitian yang dilakukan penulis mengenai fungsi pengawasan DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun 2016/2017 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD, yang didalamnya mencakup materi-materi dalam APBD Kota Yogyakarta Tahun 2016/2017, bagaimana bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap APBD tahun 2016/2017 dan apa saja faktor yang dapat mendukung dan menghambat proses pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap APBD Kota Yogyakarta tahun 2016/2017.

**BAB IV :** Dalam BAB IV merupakan bab penutup yang berisikan kesimpulan, yang berupa kesimpulan mengenai isi dari penelitian dan merupakan jawaban dari rumusan masalah, selain itu juga berisikan saran-saran dari penulis mengenai penelitian yang bertujuan untuk kemajuan bersama.

## **BAB II**

### **GAMBARAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN SISTEM OTONOMI DAERAH DI INDONESIA**

#### **A. Pemerintahan Daerah dan Sistem Otonomi Daerah**

##### **1. Pengertian Pemerintahan Daerah**

Republik Indonesia adalah sebuah negara yang diplokanirkan tanggal 17 Agustus 1945. Sebagai sebuah negara, Indonesia memiliki Undang-Undang Dasar 1945 yang didalam diatur mengenai kerangka kenegaraan dan sistem pemerintahan Republik Indonesia.

Untuk menyelenggarakan negara, dibentuk lembaga-lembaga tinggi negara: lembaga legislatif, lembaga eksekutif, lembaga yudikatif, dan lembaga pemeriksa keuangan. Hubungan antar lembaga-lembaga tersebut menciptakan sistem pemerintahan nasional. Namun mengingat wilayah negara Indonesia sangat besar dan kondisi sosial budaya yang beragam, Undang-Undang Dasar 1945 kemudian mengatur perlunya pemerintahan daerah.

Pembagian kekuasaan dalam negara yang berbentuk kesatuan seperti Indonesia, asasnya adalah seluruh kekuasaan dalam negara kesatuan berada di tangan pemerintah pusat. Walaupun demikian tidak berarti seluruh kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat, karena ada kemungkinan mengadakan dekonsentrasi kekuasaan ke daerah lain. Hal ini berbeda dengan negara kesatuan yang bersistem desentralisasi, dalam negara kesatuan yang bersistem desentralisasi terdapat suatu ketentuan mengenai pemencaran kekuasaan.

Secara yuridis formal, pengaturan mengenai pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen diletakkan pada pasal 18 bab VI.

Pasal 18 mengatur hal-hal sebagai berikut:

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten/kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- b. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih melalui pemilihan umum.
- e. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pusat.
- f. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen, terdapat tujuh prinsip pemerintahan daerah diantaranya:<sup>13</sup>

- a. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2).
- b. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5).
- c. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat 1).
- d. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2).
- e. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 1).
- f. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3).
- g. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat 2).

---

<sup>13</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm 7-16.

Pemerintahan daerah merupakan terdiri dari dua rangkaian kata yaitu “pemerintahan” dan “daerah”. Dalam percakapan sehari-hari seringkali orang mencampuradukkan dalam “pemerintah” dan “pemerintahan”, seakan-akan keduanya mempunyai arti yang sama. Akan tetapi keduanya mempunyai arti yang berbeda. Untuk dapat membedakan kedua pengertian tersebut perlu dijelaskan secara etimologis, bahwa istilah pemerintah asal katanya perintah berarti menyuruh melakukan sesuatu.

Dari kata tersebut dapat dikatakan bahwa “pemerintah” adalah kekuasaan memerintah suatu negara atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara seperti kabinet merupakan suatu pemerintah. Sedangkan pemerintahan dilihat dari segi tata bahasa merupakan kata jadian, yang oleh karena subyek mendapat akhiran *an*. Artinya pemerintah sebagai subyek melakukan tugas/kegiatan, sedang cara melakukan tugas/kegiatan itu disebut pemerintahan. Atau dengan kata lain, pemerintahan dapat diartikan perbuatan memerintah.

Istilah “pemerintah” dan “pemerintahan mempunyai arti sempit dan arti luas. Untuk lebih jelasnya mengenai pengertian pemerintah dan pemerintahan dalam arti sempit dan luas, maka akan diuraikan sebagai berikut:<sup>14</sup>

Pemerintah dalam arti luas adalah menunjuk kepada semua aparatur/alat perlengkapan negara sebagai kesatuan yang menjalankan tugas dan kewenangan pemerintahan dalam arti luas, pemerintah dalam arti luas mencakup MPR, Presiden dan Menteri-menteri, DPR, BPK, dan MA, sedangkan pemerintah dalam

---

<sup>14</sup> Victor. M. Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm 5.

arti sempit menunjuk kepada aparatur/alat perlengkapan negara yang melaksanakan tugas dan kewenangan pemerintahan dalam arti sempit, pemerintahan dalam arti sempit mencakup Presiden dan Menteri-menteri. Sedangkan jika dilihat dari pembedangan Montesquieu, pemerintahan dalam arti luas yakni terdiri bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit diartikan sebagai tugas dan kewenangan negara di bidang eksekutif saja.

Selanjutnya mengenai istilah pemerintahan daerah tidak dapat dilepaskan dari pengertian pemerintahan seperti yang telah diuraikan di atas. Pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan yang bersifat nasional. De Guzman dan Taples menyebutkan setidaknya ada lima unsur-unsur pemerintahan daerah, yaitu:<sup>15</sup>

- a. Pemerintahan daerah adalah sub divisi politik dari kedaulatan bangsa atau negara.
- b. Pemerintahan daerah diatur oleh hukum.
- c. Pemerintahan daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat.
- d. Pemerintahan daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- e. Pemerintahan daerah memberikan pelayanan dalam wilayah yurisdiksinya.

Persoalan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia merupakan konsekuensi dari pembagian kekuasaan negara secara vertikal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga melahirkan adanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

---

<sup>15</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005, hlm 20.

Pengertian “pemerintahan daerah” adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan pengertian “pemerintah daerah” adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.<sup>16</sup>

Dari pengertian pemerintahan daerah dan pemerintah daerah sebagaimana dirumuskan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tersebut berarti pemerintahan daerah mengacu pada fungsi atau bidang yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah yaitu pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Sedangkan pemerintah daerah merujuk pada badan, organ, atau alat kelengkapan yang menjalankan fungsi atau bidang pekerjaan pemerintahan daerah yang meliputi desentralisasi dan otonomi daerah.

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan Kepala Daerah. DPRD dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran, dan pengawasan. Sedangkan Kepala Daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan daerah.

---

<sup>16</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## 2. Pengertian Sistem Otonomi Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan memberikan kesempatan dan kekuasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi. Pelaksanaan desentralisasi yang menghasilkan otonomi dijalankan dan dikembangkan dalam dua nilai dasar, yaitu nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai unitaris diwujudkan dalam pandangan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara. Artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan Negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan pemerintahan. Sedangkan, nilai desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi.<sup>17</sup>

Otonomi daerah merupakan esensi dari pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Menurut *encyclopedia of social science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Koesoemahatmadja berpendapat bahwa otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*), juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm 3.

<sup>18</sup> I. Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, 2005, hlm 39.

Pengertian otonomi daerah menurut pendapat para ahli memang berbeda secara bahasa, namun perbedaan pendapat para ahli tersebut mengandung maksud dan tujuan otonomi daerah yang sama. Untuk mengetahui pendapat para ahli tersebut, penulis akan menuangkan beberapa pendapat para ahli tentang otonomi daerah:

- a. Syarif Saleh, otonomi itu sebagai hak mengatur dan memerintah daerah sendiri. Atas inisiatif dan kemauan sendiri, dimana hak itu diperoleh dari pemerintah pusat.<sup>19</sup>
- b. Bagir Manan, otonomi adalah kebebasan dan kemandirian suatu pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan dan yang dapat diurus sendiri tersebut selanjutnya menjadi urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut.<sup>20</sup>
- c. C.W. Van Der Pot, lebih memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).
- d. Charles Eisenmann, Menjelaskan bahwa otonomi adalah kebebasan untuk membuat keputusan sendiri dengan tetap menghormati perundang-undangan.
- e. The Liang Gie, Menjelaskan bahwa otonomi daerah adalah wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan sekelompok penduduk yang terdiam dalam suatu lingkungan wilayah tertentu yang mencakup mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan berbagai hal yang perlu bagi kehidupan penduduk.

Dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan dalam perbincangan tentang sistem pemerintahan daerah, istilah otonomi sering diberi tambahan kata sifat seperti otonomi seluas-luasnya, otonomi riil, otonomi khusus, otonomi nyata dan bertanggung jawab. Disebutkan bahwa otonomi seluas-luasnya itu dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan

---

<sup>19</sup> Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Aswaja Pressindo, Surabaya, 2016, hlm 80.

<sup>20</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm 128.

masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sedangkan otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Sebenarnya tambahan kata sifat pada otonomi tersebut tidak begitu signifikan, atau dengan kata lain, tanpa tambahan kata sifat itu pun otonomi selalu mengandung keleluasaan, sesuatu yang nyata dan riil, dan ada unsur pertanggungjawaban.

Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara institusional, daerah otonom adalah organ kenegaraan tingkat lebih rendah yang lahir dari prinsip-prinsip pemencaran kekuasaan, sedangkan secara fungsional daerah otonom lahir dari prinsip pemencaran wewenang pemerintahan, yang berarti hanya menjalankan urusan pemerintahan. Dengan kata lain, dari segi institusi daerah otonom itu bersifat kenegaraan, sedangkan dari segi fungsi bersifat administratif. Suatu daerah disebut daerah otonom karena penduduknya

berhak untuk mengatur dan mengurus kepentingannya berdasarkan prakarsanya sendiri.

Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwa otonomi daerah pada hakikatnya adalah:<sup>21</sup>

- a. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah;
- b. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.

Pelaksanaan otonomi daerah tidak terlepas dari keberadaan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Pasal tersebut yang menjadi dasar penyelenggaraan otonomi dipahami sebagai normatifikasi gagasan-gagasan yang mendorong pemakaian otonomi sebagai bentuk dan cara menyelenggarakan pemerintahan daerah. otonomi yang dijalankan tetap harus memperhatikan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa.<sup>22</sup>

Sejalan dengan hal tersebut, Prof. Soepomo mengatakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat-sifat sendiri-sendiri dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain. Karena itu, pemerintah harus menjauhkan segala hal yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> I. Nyoman Sumaryadi, *Op. Cit*, hlm 40-41.

<sup>22</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksananya)*, UNISKA, Karawang, 1993, hlm 9.

<sup>23</sup> Vieta Imelda Cornelis, *Op. Cit*, hlm 81.

The Founding Fathers menyatakan perlunya pemberian otonomi daerah.

Tujuan pemberian otonomi daerah meliputi empat aspek, antara lain:<sup>24</sup>

- a. Dari segi politik, adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
- b. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan penyelenggaraan pemerintahan, dan terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
- c. Dari segi kemasyarakatan, adalah untuk meningkatkan partisipasi serta menimbulkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat semakin mandiri, dan tidak terlalu banyak tergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing kuat dalam proses penumbuhannya.
- d. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang semakin meningkat.

Menurut A. Sonny Kelaf berpendapat bahwa otonomi daerah memberikan

dampak positif bagi kesejahteraan daerah, pendapatnya adalah:<sup>25</sup>

- a. Otonomi daerah mendekatkan pengambilan kebijakan dan keputusan publik dengan rakyat di daerah, akan lebih sesuai dengan kondisi daerah.
- b. Melalui otonomi daerah ada kontrol lebih langsung dan lebih cepat, bahkan lebih murah dari masyarakat dan berbagai kelompok kepentingan di daerah terhadap kebijakan pro rakyat.
- c. Kepentingan masyarakat lokal akan lebih diperhatikan dan diakomodasi.
- d. Nasib daerah ditentukan oleh daerah itu sendiri, sehingga pemerintah daerah dan masyarakat setempat akan sangat serius dalam membangun daerahnya sendiri.

Meskipun demikian, bukan berarti tidak terdapat hal yang mempengaruhi

pelaksanaan otonomi daerah. Berikut terdapat faktor-faktor yang dapat

mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah, diantaranya:<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian Kepala Daerah*, Toga Press, Yogyakarta, 2006, hlm 76.

<sup>25</sup> Yusnani Hasyimzoem dan Iwan Satriawan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Press, Jakarta, 2017, hlm 16-17.

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm 17-18.

- a. Faktor manusia, manusia adalah subyek penggerak dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Faktor manusia haruslah baik dalam arti moral, kualitas, serta kapasitasnya karena manusia mencakup unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD, aparatur daerah maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktivitas pemerintahan daerah diselenggarakan.
- b. Faktor keuangan, faktor ini adalah tulang punggung bagi terlaksananya aktivitas pemerintahan daerah. Salah satu ciri dari daerah otonom adalah terletak pada kemampuan *self supporting*-nya dalam bidang keuangan. Karena itu, kemampuan keuangan ini akan sangat memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- c. Faktor peralatan, faktor ini merupakan pendukung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Peralatan yang ada haruslah cukup dari segi jumlahnya, memadai dari segi kualitasnya serta praktis dalam penggunaannya.
- d. Faktor organisasi dan manajemen, tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dilakukan secara baik, efisien dan efektif.

### **3. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Asas merupakan sesuatu yang dapat dijadikan sebagai alas, sebagai dasar, sebagai himpunan, sebagai pokok pangkal, sebagai fondamen, sebagai tempat untuk menyandarkan, untuk mengembalikan sesuatu yang hendak kita jelaskan.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “asas” mempunyai tiga pengertian, yaitu: (1) hukum dasar, (2) dasar (sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat), (3) dasar cita-cita.<sup>27</sup>

Berbicara tentang pemerintahan daerah, maka kita akan dijumpai tiga asas pokok yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, diantaranya:<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Sirajuddin dan Anis Ibrahim, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016, hlm 50.

<sup>28</sup> Busrizalti, *Op. Cit*, hlm 75.

a. Asas Desentralisasi.

Pemaknaan asas desentralisasi menjadi perdebatan di kalangan para ahli, dari pemaknaan para pakar tentang desentralisasi, Agus Salim Andi Gadjong mengkalsifikasi desentralisasi sebagai berikut:

- 1) Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat ke daerah.
- 2) Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan.
- 3) Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan.
- 4) Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

Logemen membagi desentralisasi menjadi dua macam yakni: pertama, desentralisasi jabatan yaitu pelimpahan kekuasaan dari tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Kedua, desentralisasi ketatanegaraan yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Kemudian desentralisasi ini dapat dibagi dalam dua macam, yakni: (1) desentralisasi teritorial yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan batas pengaturan termaksud adalah daerah. (2) desentralisasi fungsional yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu dan batas pengaturan termaksud adalah jenis fungsi itu sendiri.<sup>29</sup>

Desentralisasi mengandung segi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dari sudut politik, ekonomi, sosial, dan budaya serta pertahanan keamanan, karena dilihat dari fungsi pemerintahan, desentralisasi menunjukkan:<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Tjahja Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992, hlm 1-2.

<sup>30</sup> Busrizalti, *Op. Cit*, hlm 76-77.

- 1) Satuan-satuan desentralisasi lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat.
- 2) Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien.
- 3) Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif.
- 4) Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Tujuan desentralisasi adalah agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja, yakni pemerintah pusat. Dan dengan desentralisasi diharapkan terjadinya distribusi kekuasaan maupun transfer kekuasaan dan terciptanya pelayanan masyarakat yang efektif, efisien, dan ekonomis serta terwujudnya pemerintahan yang demokratis sebagai model pemerintahan modern serta menghindari lahirnya pemerintahan sentralistik.

b. Asas Dekonsentrasi.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka negara kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan dan pembuatan keputusan.

Dekonsentrasi merupakan salah satu jenis desentralisasi, dekonsentrasi sudah pasti desentralisasi, tetapi desentralisasi tidak selalu berarti dekonsentrasi. Stronk berpendapat bahwa dekonsentrasi merupakan perintah kepada para pejabat pemerintah atau dinas-dinas yang bekerja dalam hirarki dengan suatu badan pemerintahan untuk mengindahkan tugas-tugas tertentu dibarengi dengan

pemberian hak mengatur dan memutuskan beberapa hal tertentu dengan tanggung jawab terakhir tetap pada badan pemerintahan sendiri.<sup>31</sup>

Asas dekonsentrasi terdiri dari dua konsep dekonsentrasi, diantaranya:

- 1) Konsep statis, suatu keadaan dalam organisasi negara dimana proses pengambilan kebijakan berada di puncak hirarki organisasi, tetapi proses pelaksanaan kebijakan tersebar di luar puncak hirarki organisasi atau tersebar di seluruh pelosok wilayah negara.
- 2) Konsep dinamis, suatu proses penyebaran kekuasaan untuk mengimplementasikan kebijakan di luar puncak organisasi atau di seluruh pelosok wilayah negara.

Fungsi dari asas dekonsentrasi, diantaranya adalah:<sup>32</sup>

- 1) Hukum nasional tetap efektif melalui aparat pemerintah pusat yang ada di daerah.
- 2) Pengambilan keputusan tetap berada di puncak pimpinan organisasi, pelaksanaannya dilakukan oleh elemen di luar puncak pimpinan organisasi.
- 3) Secara geografis, pengambilan keputusan tetap berada di pusat pemerintahan, tetapi pelaksanaan keputusan dilimpahkan kepada aparaturnya di daerah.
- 4) Tercipta administrasi lapangan.

Dalam pelaksanaan asas dekonsentrasi, pendelegasian wewenang hanya bersifat menjelaskan atau melaksanakan aturan-aturan atau keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan dan tidak dapat berpraktisa untuk menciptakan peraturan atau membuat keputusan-keputusan dalam bentuk lain kemudian dilaksanakan sendiri. Pendelegasian yang dilakukan dalam dekonsentrasi adalah berlangsung antara perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan daerah.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm 79.

<sup>32</sup> Sirajuddin dan Anis Ibrahim, *Op. Cit*, hlm 55.

<sup>33</sup> Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm 107.

c. Asas Tugas Pembantuan.

Asas tugas pembantuan merupakan asas yang diwariskan oleh hukum tata negara hindia belanda dimana pengaturan tentang asas ini tertuang dalam UU Desentralisasi 1903.

Menurut Amrah Muslimin, tugas pembantuan adalah pelaksanaan oleh daerah swatantra dengan kebijaksanaan sendiri peraturan pemerintah pusat. Menurut Bagir Manan, tugas pembantuan adalah tugas pelaksanaan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.<sup>34</sup>

Menurut Ateng Syafrudin, pertimbangan dasar pelaksanaan tugas pembantuan antara lain:

- 1) Keterbatasan kemampuan pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah.
- 2) Sifat sesuatu urusan yang sulit dilaksanakan dengan baik tanpa mengikutsertakan pemerintah daerah.
- 3) Perkembangan dan kebutuhan masyarakat, sehingga sesuatu urusan pemerintahan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna apabila ditugaskan kepada pemerintah daerah.

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah:<sup>35</sup>

- 1) Untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat.
- 2) Untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.

Jadi tugas pembantuan merupakan kesempatan (penugasan) yang dengan pelaksanaan umum, bukan untuk menetapkan peraturan sendiri atau peraturan lokal/daerah.

---

<sup>34</sup> Sirajuddin dan Anis Ibrahim, *Op. Cit*, hlm 72.

<sup>35</sup> *Ibid*, hlm 73.

#### **4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Esensi pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasan pasal tersebut, diamanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Arti penting dari badan perwakilan daerah adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan atas kehendak rakyat (*will of the people*). Otoritas suatu pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara (*will of the state*).

Atas dasar prinsip normatif demikian dalam praktik kehidupan demokrasi sebagai lembaga legislatif memiliki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat. Hal ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa badan legislatif dapat mewakili rakyat dan memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat. Sementara eksekutif hanya mengikuti dan mengimplementasikan hukum dan prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan legislatif.<sup>36</sup>

Pada awal kemerdekaan, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang diterbitkan tanggal 23 November 1945 menyebutkan DPRD yang saat itu bernama Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) dipimpin oleh kepala daerah. BPRD berwenang memilih badan eksekutif yang juga dikepalai oleh kepala daerah, yang

---

<sup>36</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm 65.

sekaligus aparat pusat. Jadi sangat jelas bagaimana sangat lemahnya kedudukan DPRD saat itu, begitu pula wewenangnya.

Tahun 1948, dengan diterbutkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 barulah kedudukan dan wewenang DPRD terangkat pesat. Berdasarkan undang-undang ini DPRD memegang kekuasaan pemerintah daerah. di sana disebutkan bahwa pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pertimbangan Daerah (DPD) yang diketuai oleh kepala daerah, dan kekuasaan pemerintah daerah ada di tangan DPRD. Sedangkan DPD bertanggung jawab kepada DPRD. Ini berarti kedudukan DPRD lebih tinggi ketimbang kepala daerah.

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 kemudian menggerogoti kewenangan DPRD, karena dalam PenPres ini disebutkan bahwa kepala daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD. Bahkan kepala daerah dinyatakan sebagai alat daerah dan pusat. Dengan ini maka tersirat bahwa DPRD berada di bawah kepala daerah karena kedudukannya sebagai alat pusat.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959 yang kemudian terbit, menetapkan bahwa DPRD dan kepala daerah adalah pemerintah daerah. Menyejajarkan DPRD dan kepala daerah sebagai mitra, bukan berarti mengangkat lembaga ini pada posisi yang lebih baik dalam pemerintah daerah, tapi justru melepaskan lembaga ini dari fungsinya sebagai institusi demokrasi di daerah.<sup>37</sup> Penyejajaran DPRD dan kepala daerah masih dilanjutkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, meskipun kepala daerah dipilih dan dicalonkan oleh DPRD.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Syamsuddin Haris, *Op. Cit*, hlm 145-146.

<sup>38</sup> Syaukani, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm 191.

Kemudian lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, undang-undang ini memposisikan DPRD lebih dominan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah dan lebih kuat dibanding kepala daerah. Hal ini boleh jadi dikarenakan trauma masa orde baru yang mendudukan DPRD sebagai “tukang stempel” terhadap semua kebijakan eksekutif.<sup>39</sup>

Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sama-sama memposisikan DPRD sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD dan kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat oleh rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.<sup>40</sup>

#### **a. Fungsi DPRD**

Secara normatif, fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UUMD3). Pada pasal 316 disebutkan bahwa DPRD mempunyai tiga fungsi, diantaranya: fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Fungsi legislasi adalah fungsi untuk membuat peraturan daerah. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyebutkan bahwa “pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Kemudian pasal 18 ayat (6) UUD 1945 ini dijabarkan lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

---

<sup>39</sup> Sirajuddin dan Anis Ibrahim, *Op. Cit*, hlm 41.

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm 48.

Daerah. Dalam pasal 149 disebutkan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”. Ketentuan ini menunjukkan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi.

Mengikuti ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara singkat dapat diketengahkan tentang tahapan dalam legislasi Perda sebagai berikut:<sup>41</sup>

- 1) Tahap perencanaan.
- 2) Tahap persiapan.
- 3) Tahap pembahasan, persetujuan bersama, dan penetapan pengesahan.
- 4) Tahap penyebarluasan dan partisipasi masyarakat.
- 5) Tahap klasifikasi dan evaluasi.
- 6) Tahap pengundangan dan sosialisasi.

Fungsi anggaran merupakan fungsi DPRD dalam membahas dan menyetujui peraturan daerah tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Fungsi anggaran ini merupakan fungsi DPRD yang cukup penting dalam pembangunan daerah untuk kepentingan masyarakat. Fungsi anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan perda kabupaten/kota tentang APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, fungsi anggaran daerah atau APBD menyangkut: otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, dan distribusi.

Berdasarkan Undang-Undang, APBD dibuat pihak eksekutif, dibahas bersama DPRD dan disahkan DPRD. Artinya APBD yang dibuat eksekutif akan sah memiliki legitimasi jika sudah mendapatkan pengesahan dari pihak DPRD.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Shinta Hadiyantina dan Catur Wido Haruni, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016, hlm 170-171.

Fungsi pengawasan sejatinya merupakan bentuk pertanggungjawaban anggota legislatif baik secara moral, politik, dan hukum kepada rakyat yang memilihnya. Berdasarkan pasal 154 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah melakukan 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.

#### **b. Tugas dan Wewenang DPRD**

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang diantaranya:

- 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 pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- 9) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- 10) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian pada tahun 2015, dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm 172-173.

tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan mengenai tugas dan wewenang DPRD menurut UU No. 9 Tahun 2015 terdapat perbedaan dengan ketentuan yang ada dalam UU No. 23 Tahun 2014, dimana dalam UU No. 23 Tahun 2014, DPRD tidak mempunyai tugas dan wewenang dalam memilih wakil kepala daerah apabila terjadi kekosongan jabatan.

### **c. Hak-Hak DPRD**

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, DPRD kabupaten/kota mempunyai hak: hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Hak Interpelasi 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.

Hak Angket adalah hak DPRD kabupaten/kota untuk menyelidiki terhadap kebijakan pemerintah daerah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak Menyatakan Pendapat 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 penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

#### **d. Alat Kelengkapan DPRD**

Menurut ketentuan Pasal 163 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, alat kelengkapan DPRD kabupaten/kota terdiri atas:

- 1) Pimpinan.
- 2) Badan musyawarah.
- 3) Komisi.
- 4) Badan pembentukan Perda kabupaten/kota.
- 5) Badan anggaran.
- 6) Badan kehormatan.
- 7) Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

#### **B. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Suatu negara yang memiliki wilayah geografis yang luas dengan jumlah penduduk yang sangat banyak dan dengan keberagaman budaya masyarakatnya, seperti Indonesia tidak dapat menghindari diri dari suatu sistem otonomi daerah yang mengharuskan daerah otonom mengatur urusan rumah tangganya sendiri, seperti mengatur masalah anggaran daerah. Untuk mendukung kelancaran dari sistem otonomi daerah, maka diperlukan adanya pembentukan anggaran dalam pemerintahan di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Hal ini dimaksudkan agar seluruh kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah dalam jangka waktu satu tahun dapat berjalan dengan lancar untuk kemajuan daerahnya masing-masing.

Anggaran adalah pernyataan tentang estimasi kinerja yang akan dicapai selama periode tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Proses penyusunan anggaran disebut penganggaran. Penganggaran dalam organisasi sektor publik, khususnya pemerintah merupakan tahapan yang cukup kompleks karena tidak hanya mempertimbangkan faktor ekonomi, tetapi juga terdapat faktor

sosial politik yang sangat kental. Beberapa aspek yang harus dipenuhi dalam anggaran pemerintah adalah aspek perencanaan, aspek pengendalian, serta aspek tranparansi publik dan akuntabilitas publik.<sup>43</sup>

Sistem penganggaran sektor publik dalam sejarahnya berkembang sesuai dengan dinamika perkembangan manajemen sektor publik dan tuntutan masyarakat. Sistem penganggaran sektor publik terdiri atas: anggaran tradisional dan anggaran yang berorientasi pada kepentingan publik. Anggaran tradisional ditandai dengan line-item dan incrementalism, sedangkan anggaran yang berorientasi pada kepentingan publik ditandai dengan zero based budgetting, planning programming and budgetting system, dan performance based budgetting.<sup>44</sup>

Beberapa pengertian mengenai APBD menurut para ahli dan peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:<sup>45</sup>

1. Menurut Bastian, APBD merupakan pengejawantahan rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahunan dan berorientasi pada tujuan kesejahteraan publik.
2. Menurut Nordiawan, APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
3. Menurut Mardiasmo, APBD merupakan wujud tahunan dari rencana jangka panjang daerah serta rencana jangka menengah yang dibuat dari visi dan misi kepala daerah. APBD dipersiapkan oleh pemerintah daerah, kemudian dibahas dan disetujui oleh DPRD sehingga pada akhirnya merupakan produk hukum berupa Peraturan Daerah yang harus diikuti oleh segenap lembaga di daerah.

---

<sup>43</sup> Pramono Hariadi dan Yanuar Restianto, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Salemba Empat, Jakarta, 2010, hlm 7.

<sup>44</sup> Irwan Taufik Ritonga, *Perencanaan Dan Penganggaran Keuangan Daerah Di Indonesia*, Sekolah Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 2009, hlm 21.

<sup>45</sup> Dadang Suwanda, *Optimalisasi Fungsi Penganggaran DPRD*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016, hlm 77.

4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 menyebutkan bahwa APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran terhitung mulai 1 januari sampai 31 desember.

Dengan demikian APBD merupakan Peraturan Daerah yang menjadi dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran, yang di dalamnya tertuang mengenai rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah serta pembiayaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu.

Dalam pengelolaan di bidang pengelolaan APBN maupun APBD berlaku prinsip-prinsip, diantaranya:<sup>46</sup>

1. Kesatuan, asas ini menghendaki semua pendapatan dan belanja negara maupun daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.
2. Universalitas, asas ini mengharuskan setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.
3. Tahunan, asas ini membatasi masa berlakunya anggaran untuk satu tahun tertentu.
4. Spesialitas, asas ini mewajibkan kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.
5. Akrual, asas ini menghendaki anggaran satu tahun anggaran dibebani untuk pengeluaran yang seharusnya dibayar, atau menguntungkan anggaran untuk penerimaan yang seharusnya diterima, walaupun sebenarnya belum dibayar atau belum diterima pada kas.
6. Kas, asas ini menghendaki anggaran satu tahun anggaran dibebani pada saat terjadi pengeluaran/penerimaan uang dari/ke kas daerah.

Tahun anggaran APBD sama dengan tahun anggaran APBN yaitu dimulai pada 1 januari dan berakhir pada 31 desember tahun yang bersangkutan. Sehingga pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan keuangan daerah dapat dilaksanakan berdasarkan kerangka waktu tersebut. Berbagai fungsi APBD sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 3 ayat 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu:

---

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm 80.

1. Fungsi otorisasi, anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
  2. Fungsi perencanaan, anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
  3. Fungsi pengawasan, anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah sudah sesuai dengan ketentuan yang ada.
  4. Fungsi alokasi, anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
  5. Fungsi distribusi, anggaran daerah harus mengandung arti/memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
  6. Fungsi stabilisasi, anggaran daerah harus mengandung arti menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.
- Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang

pedoman pengelolaan keuangan daerah, struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas:

1. Pendapatan daerah.

meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah yang menambah ekuitas dana, yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan asli daerah, yang meliputi:<sup>47</sup>
  - 1) Pendapatan pajak daerah, dirinci menurut obyek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah.
  - 2) Pendapatan retribusi daerah, dirinci menurut obyek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah.
  - 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup: bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/BUMN, dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.
  - 4) Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup: a) Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan; b) Jasa giro; c) Pendapatan bunga; d) Penerimaan atas

---

<sup>47</sup> Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

tuntutan ganti kerugian daerah; e) Penerimaan komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah; f) Penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; g) Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan; h) Pendapatan denda pajak; i) Pendapatan denda retribusi; j) Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan; k) Pendapatan dari pengembalian; l) Fasilitas sosial dan fasilitas umum; m) Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan; n) Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

- b. Dana perimbangan, yang meliputi:
  - 1) Dana bagi hasil, yang dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup: bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak.
  - 2) Dana alokasi umum, terdiri atas obyek pendapatan dana alokasi umum.
  - 3) Dana alokasi khusus, dirinci menurut obyek pendapatan menurut kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah.
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah, yang dibagi menurut jenis pendapatan yang mencakup:
  - 1) Hibah berasal dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan/lembaga/organisasi swasta dalam negeri, kelompok masyarakat/perorangan, dan lembaga luar negeri yang tidak mengikat;
  - 2) Dana darurat dari pemerintah dalam rangka penanggulangan korban/kerusakan akibat bencana alam;
  - 3) Dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/kota;
  - 4) Dana penyesuaian dan dana otonomi khusus yang ditetapkan oleh pemerintah;
  - 5) Bantuan keuangan dari provinsi atau dari pemerintah daerah lainnya.

## 2. Belanja daerah.

Meliputi semua pengeluaran dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.

Pengklasifikasian belanja daerah terdiri dari:<sup>48</sup>

- a. Klasifikasi belanja daerah menurut organisasi, yang disesuaikan dengan susunan organisasi pemerintahan daerah.
- b. Klasifikasi belanja daerah menurut fungsi, terdiri dari:

---

<sup>48</sup> Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

- 1) Klasifikasi berdasarkan urusan pemerintahan.
  - 2) Klasifikasi berdasarkan fungsi pengelolaan keuangan negara.
- c. Klasifikasi belanja daerah menurut program dan kegiatan disesuaikan dengan urusan pemerintahan, yang terdiri dari:
- 1) Belanja urusan pemerintahan wajib, mencakup: a) Pendidikan; b) Kesehatan; c) Pekerjaan umum; d) Perumahan rakyat; e) Penataan ruang; f) Perencanaan pembangunan; g) Perhubungan; h) Lingkungan hidup i) Kependudukan dan catatan sipil; j) Pertanahan; k) Pemberdayaan perempuan; l) Keluarga berencana dan keluarga sejahtera; m) Sosial; n) Tenaga kerja; o) Koperasi dan usaha kecil dan menengah; p) Penanaman modal; q) Kebudayaan; r) Pemuda dan olah raga; s) Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; t) Pemerintahan umum; u) Kepegawaian; v) Pemberdayaan masyarakat dan desa; w) Statistik; x) Arsip; y) Komunikasi dan informatika.
  - 2) Belanja urusan pemerintahan pilihan, yang mencakup: a) Pertanian; b) Kehutanan; c) Energi dan sumber daya mineral; d) Pariwisata; e) Kelautan dan perikanan f) Perdagangan; g) Perindustrian; h) Transmigrasi.
- d. Klasifikasi belanja daerah menurut jenis belanja terdiri dari:
- 1) Belanja tidak langsung, terdiri atas: a) Belanja pegawai; b) Bunga; c) Subsidi; d) Hibah; e) Bantuan sosial; f) Bagi hasil; g) Bantuan keuangan; h) Belanja tidak terduga.
  - 2) Belanja langsung, terdiri atas: a) Belanja pegawai; b) Belanja barang dan jasa; c) Belanja modal.
3. Pembiayaan daerah.

Pembiayaan daerah terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan.<sup>49</sup>

- a. Penerimaan pembiayaan mencakup: a) sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SILPA); b) Pencairan dana cadangan; c) Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan; d) Penerimaan pinjaman daerah; e) Penerimaan kembali pemberian pinjaman; f) Penerimaan piutang daerah.
- b. Pengeluaran pembiayaan mencakup: a) Pembentukan dana cadangan; b) Penyertaan modal pemerintah daerah; c) Pembayaran pokok utang; d) Pemberian pinjaman daerah.

---

<sup>49</sup> Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Secara garis besar proses penyusunan APBD secara garis besar meliputi langkah-langkah sebagai berikut:<sup>50</sup>

1. Penyusunan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD).
2. Penyusunan kebijakan umum anggaran (KUA) serta prioritas plafon anggaran sementara (PPAS).
3. Pembahasan KUA dan PPAS oleh pemerintah daerah dengan DPRD.
4. Penyusunan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD.
5. Penyusunan rencana kerja anggaran (RKA-SKPD dan RKA PPKD).
6. Penyusunan rancangan Perda tentang APBD.

Setelah tahap penyusunan APBD selesai dilaksanakan, maka langkah selanjutnya yang harus dilakukan adalah penetapan APBD. Secara garis besar proses penetapan APBD diuraikan sebagai berikut:<sup>51</sup>

1. Penyampaian dan pembahasan Raperda APBD
2. Persetujuan Raperda APBD.
3. Evaluasi Raperda tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.
4. Penetapan Perda tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD.

### **C. Peraturan Daerah**

Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah, setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.

Peraturan daerah adalah peraturan yang ditetapkan kepala daerah dengan persetujuan DPRD yang bersangkutan, dan harus memenuhi syarat-syarat formal

---

<sup>50</sup> Dadang Suwanda, *Op. Cit*, hlm 68.

<sup>51</sup> *Ibid*, hlm 74.

tertentu untuk dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.<sup>52</sup> Peraturan daerah yang merupakan produk perundang-undangan pemerintah daerah bertujuan untuk mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat, dan menjaga keselamatan dan tata tertib masyarakat di daerah yang bersangkutan.<sup>53</sup>

Peraturan daerah memiliki hak yurisdiksi setelah diundangkan dalam lembaran daerah, dan pembentukan peraturan daerah berdasarkan asas pembentukan peraturan perundangan. Van Der Vlies membedakan antara asas formal dan asas material. Asas formal meliputi: (a) Asas tujuan yang jelas, (b) Asas organ/lembaga yang tepat, (c) Asas perlunya peraturan, (d) Asas dapat dilaksanakan, (e) Asas konsensus. Sedangkan asas-asas material meliputi: (a) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar, (b) Asas tentang dapat dikenali, (c) Asas perlakuan yang sama dalam hukum, (d) Asas kepastian hukum, (e) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.<sup>54</sup>

Menurut Bagir Manan, bahwa peraturan perundang-undangan termasuk peraturan daerah memiliki fungsi-fungsi diantaranya:<sup>55</sup>

1. Fungsi stabilitas, peraturan daerah berfungsi di bidang ketertiban dan keamanan yang bertujuan menjamin stabilitas masyarakat di daerah.
2. Fungsi perubahan, peraturan daerah dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat dan juga aparatur pemerintahan, yang baik yang berkenaan dengan tata kerja, mekanisme kerja maupun kinerjanya sendiri.
3. Fungsi kemudahan, peraturan daerah dapat pula dipergunakan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan.

---

<sup>52</sup> Irwan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hlm 9.

<sup>53</sup> Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hlm 48.

<sup>54</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangn Indonesia*, IND-HILL.CO, Jakarta, 1992, hlm 19-20.

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm 25-26.

4. Fungsi kepastian hukum, merupakan asas penting yang terutama berkenaan dengan tindakan hukum dan penegakan hukum.

M. Solly Lubis mengemukakan bahwa terdapat tiga dasar atau landasan

dalam rangka segala pembuatan peraturan, yaitu:<sup>56</sup>

1. Landasan filosofis, adalah dasar filosofis atau pandangan, atau ide yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara.
2. Landasan yuridis, adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum bagi pembuatan suatu peraturan. Misalnya Undang-Undang Dasar 1945 menjadi landasan yuridis bagi pembuatan undang-undang organik.
3. Landasan politis, adalah garis kebijaksanaan politis yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintah negara.

Menurut Irwan Soejito, peraturan daerah terdiri dari beberapa bagian,

diantaranya: penamaan, pembukaan, batang tubuh, penandatanganan.<sup>57</sup> Suatu

Peraturan Daerah agar mempunyai kekuatan hukum mengikat harus memenuhi

beberapa persyaratan, diantaranya:<sup>58</sup>

1. Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah dengan persetujuan DPRD.
2. Peraturan daerah ditandatangani oleh kepala daerah dan ditandatangani serta oleh ketua DPRD.
3. Peraturan daerah mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundangkan dalam lembaran daerah yang bersangkutan.
4. Peraturan daerah yang memerlukan pengesahan tidak boleh diundangkan sebelum pengesahan itu diperoleh atau sebelum jangka waktu yang ditentukan untuk pengesahan berakhir.

Dalam suasana hukum Indonesia, maka tidak akan terlepas dari hierarki

hukum yang menjadi landasan dalam menentukan validitas peraturan perundang-

undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa jenis hierarki peraturan

perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;

<sup>56</sup> M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Alumni, Bandung, 1977, hlm 13.

<sup>57</sup> Irwan Soejito, Op. Cit, hlm 53.

<sup>58</sup> Ibid, hlm 55.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan susunan atau hierarki peraturan perundang-undangan tersebut, maka peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Karena berdasarkan susunan hierarki tersebut, peraturan daerah berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden. Oleh karena itu muatan peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ada di atasnya, hal ini sejalan dengan asas yang menyatakan bahwa undang-undang yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang berada di atasnya.

#### **D. Pengawasan Dalam Pemerintahan Daerah**

##### **1. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan**

Istilah pengawasan dalam banyak hal sama artinya sama dengan kontrol. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, arti kata kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan, mengontrol adalah mengawasi, memeriksa.<sup>59</sup>

Menurut Bagir Manan, kontrol adalah sebagai fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut dengan fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian serta pertanggungjawaban.<sup>60</sup>

Menurut pendapat Muchsan, pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas

<sup>59</sup> W.I.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta 1984, hlm 521.

<sup>60</sup> Bagir Manan, *Op. Cit*, hlm 201.

pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/plan).<sup>61</sup>

S.P. Siagian memberikan pengawasan sebagai berikut: “proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”.<sup>62</sup>

Pengawasan (*controle*) terhadap pemerintah menurut Paulus Effendie Lotulung adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.<sup>63</sup>

Menurut PP Nomor 12 Tahun 2017, pengawasan adalah usaha, kegiatan, dan tindakan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan yang dimaksud dengan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>61</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm 89.

<sup>62</sup> Victor Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm 19.

<sup>63</sup> Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm XV.

Pengawasan pemerintahan daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk pengawasan umum dan pengawasan teknis. Menurut PP Nomor 12 Tahun 2017, pengawasan umum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi: Pembagian urusan pemerintahan, kelembagaan daerah, kepegawaian pada perangkat daerah, keuangan daerah, pembangunan daerah, pelayanan publik di daerah, kerja sama daerah, kebijakan daerah, kepala daerah dan DPRD, bentuk pengawasan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengawasan teknis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan terhadap teknis pelaksanaan substansi urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah kabupaten/kota. Menurut PP Nomor 12 Tahun 2017, pengawasan teknis meliputi: capaian standar pelayanan minimal atas pelayanan dasar, ketaatan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk ketaatan pelaksanaan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren, dampak pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang dilakukan oleh pemerintah daerah, akuntabilitas pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren di daerah.

Pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh, sehingga mengurangi atau bahkan mengancam kesatuan. Akan tetapi jika pengawasan itu ditarik terlalu kencang akan membelenggu desentralisasi. Untuk itu pengawasan harus disertai pembatasan-

pembatasan. Pembatasan tersebut mencakup bentuk, tata cara, dan badan yang melakukan pengawasan.<sup>64</sup>

Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam melaksanakan pekerjaan dan tugas pemerintahan, menurut Arifin Abdul Rachman maksud dari pengawasan antara lain;<sup>65</sup>

- a. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.
- c. Untuk mengetahui apakah ada kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahannya untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
- d. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu sudah berjalan efisien dan apakah tidak dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih besar.

Jadi, pengawasan ini adalah sesuatu yang sangat penting terlebih-lebih dalam negara-negara berkembang, karena dalam negara berkembang pembangunan dilaksanakan dengan sangat pesat. Dengan demikian perlu dan sangat penting pengawasan itu diadakan untuk dapat mencapai tujuan yang telah direncanakan oleh pemerintah.

## **2. Macam–Macam Pengawasan**

Dalam suatu negara terlebih-lebih dalam negara yang sedang berkembang atau membangun, maka pengawasan sangat penting. Untuk mencapai tujuan negara atau organisasi diperlukan adanya pengawasan. Oleh karena itu penulis ingin menguraikan macam-macam pengawasan berdasarkan berbagai hal:<sup>66</sup>

- a. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung

---

<sup>64</sup> Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm 33.

<sup>65</sup> Victor Situmorang, *Op. Cit*, hlm 22-23.

<sup>66</sup> *Ibid*, hlm 27-29.

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “*on the spot*” di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksanaan. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.

Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan “*on the spot*”.

b. Pengawasan preventif dan pengawasan represif

Pengawasan dihubungkan dengan waktu pelaksanaan pekerjaan, dapat dibedakan antara pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif dilakukan melalui preaudit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lainnya.

Pengawasan represif dilakukan melalui post-audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.

c. Pengawasan internal dan pengawasan eksternal

Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilaksanakan oleh pucuk pimpinan sendiri. Akan tetapi di dalam praktek hal ini tidak akan mungkin. Oleh karena itu, setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.

Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri, seperti halnya pengawasan dibidang keuangan oleh badan pemeriksa keuangan sepanjang meliputi seluruh aparatur negara dan direktorat jendral pengawasan keuangan negara terhadap departemen dan instansi oemerintah lain.

### **3. Pengawasan Dalam Perspektif Islam**

Pengawasan dalam perspektif islam bisa juga disebut dengan “hisbah”, kata hisbah menurut bahasa berarti perhitungan, sedangkan pengertian istilah dari hisbah adalah pengawasan negara yang dilakukan oleh para petugas khusus (muhtasib) terhadap kegiatan perorangan atau kelompok dalam bidang akhlaq, agama, ekonomi, dan kegiatan-kegiatan lainnya dalam rangka menegakkan nilai keadilan dan keutamaan sesuai dengan prinsip-prinsip syari’at islam dan adat kebiasaan yang tidak bertentangan dengan syara’.<sup>67</sup>

Dalam pandangan islam, pengawasan dilakukan untuk meluruskan yang tidak lurus, mengoreksi yang salah, dan membenarkan yang hak. Tujuan utama adalah mengusahakan supaya apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat benar-benar merealisasikan tujuan utama tersebut, maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan rencana berdasarkan penemuan-penemuan

---

<sup>67</sup> Ahmad Azhar Basyir, *keuangan negara dan hisbah dalam islam*, UII Press, Yogyakarta, 1990, hlm 20.

tersebut dapat diambil tindakan untuk memperbaikinya baik pada waktu itu ataupun pada waktu yang akan datang.<sup>68</sup>

Pengawasan dalam islam terbagi menjadi dua hal, yaitu : *Pertama*, control yang berasal dari diri sendiri yang bersumber dari tauhid dan keimanan kepada Allah SWT. Seseorang yang yakin bahwa Allah pasti selalu mengawasi hamba-hambanya, maka ia akan bertindak hati-hati. Dalam surat Al-Mujadalah ayat 7 telah dijelaskan bahwa : *“Tidakkah kamu perhatikan, bahwa Sesungguhnya Allah mengetahui apa yang ada di langit dan di bumi? tiada pembicaraan rahasia antara tiga orang, melainkan Dia-lah keempatnya. dan tiada (pembicaraan antara) lima orang, melainkan Dia-lah keenamnya. dan tiada (pula) pembicaraan antara jumlah yang kurang dari itu atau lebih banyak, melainkan dia berada bersama mereka di manapun mereka berada. Kemudian dia akan memberitahukan kepada mereka pada hari kiamat apa yang Telah mereka kerjakan. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui segala sesuatu.”* (Al Mujadalah : 7). Ayat ini menjelaskan bahwa sesungguhnya ALLAH SWT mengawasi segala sesuatu yang kita lakukan meskipun orang lain tidak mengetahui apa yang kita lakukan. *Kedua*, sebuah pengawasan akan lebih efektif jika sistem pengawasan tersebut dilakukan dari luar diri sendiri. Sistem pengawasan ini dapat terdiri atas mekanisme pengawasan dari pemimpin yang berkaitan dengan penyelesaian tugas yang telah didelegasikan, kesesuaian antara penyelesaian tugas dan perencanaan tugas, dan lain-lain sebagainya.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> M. Manullang, *dasar-dasar manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm 173.

<sup>69</sup> Said. M.Iqbal, *Fungsi Pengawasan Dalam Islam*, terdapat dalam <http://said-iqbal.blogspot.co.id/2012/01/fungsi-pengawasan-dalam-islam.html>, diakses tanggal 16 Oktober 2017.

### **BAB III**

## **PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD KOTA YOGYAKARTA TERHADAP APBD TAHUN 2016/2017 BERDASARKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 7 TAHUN 2016 TENTANG APBD**

### **A. Alokasi Dana APBD Kota Yogyakarta Tahun 2016/2017**

Kota Yogyakarta merupakan salah satu kotamadya yang berada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan sekaligus merupakan ibu kota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Wilayah Kota Yogyakarta itu sendiri memiliki wilayah yang kecil dibandingkan dengan wilayah kabupaten lain di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan luas wilayah 3250 hektar dan berada di tengah-tengah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kota Yogyakarta, dalam menjalankan pemerintahannya dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Yogyakarta. Pemerintah Kota Yogyakarta berperan sebagai pihak eksekutif daerah dan DPRD Kota Yogyakarta berperan sebagai lembaga eksekutif daerah, dimana kedua unsur penyelenggara pemerintahan daerah tersebut berkedudukan sebagai mitra sejajar sehingga tidak ada sikap saling membawahi.

Kota Yogyakarta memiliki Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dalam sebuah wawancara yang dilakukan dengan Bapak Nanang selaku Ka.Sub.Bag. Peundang-undangan, dapat diketahui bahwa APBD merupakan sebuah dokumen yang menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahan di Kota Yogyakarta, sehingga APBD ini merupakan suatu hal yang penting dalam proses penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di

Kota Yogyakarta. APBD Kota Yogyakarta tahun 2016/2017 terdiri dari tiga struktur seperti yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yaitu:<sup>70</sup>

1. Pendapatan Daerah, meliputi pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.
  2. Belanja daerah, meliputi semua pengeluaran uang dari rekening kas umum daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar, yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah.
  3. Pembiayaan daerah, meliputi semua penerimaan uang yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.
- Proses pembuatan APBD tidaklah memakan waktu yang singkat dan proses

yang mudah, karena di dalam prosesnya terdapat tahapan-tahapan yang harus dilewati agar RAPBD dapat ditetapkan sebagai Peraturan Daerah tentang APBD.

Menurut Bapak Nanang, proses pembuatan APBD Kota Yogyakarta tahun 2016/2017 merujuk pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2016.

Adapun tahapan-tahapan dalam pembuatan APBD Kota Yogyakarta, sebagai berikut:<sup>71</sup>

1. Penyusunan RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah), yang dilakukan pada akhir bulan Mei. RKPD merupakan acuan bagi daerah dalam menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD), dengan demikian kepala daerah dan DPRD dalam menentukan KUA dan PPAS didasarkan atas dokumen RKPD.
2. Penyampaian Rancangan KUA (kebijakan Umum APBD) dan Rancangan PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara) oleh ketua TAPD kepada kepala daerah yang dilakukan pada minggu pertama bulan Juni dan harus selesai dalam kurun waktu 1 minggu.
3. Penyampaian Rancangan KUA dan Rancangan PPAS oleh kepala daerah kepada DPRD, yang dilakukan pada pertengahan bulan Juni dan harus selesai dalam kurun waktu 6 minggu.

---

<sup>70</sup> Wawancara dengan Bapak Nanang, Ka.Sub.Bag. Perundang-Undangan, Di Yogyakarta, Tanggal 1 November 2017.

<sup>71</sup> Wawancara dengan Bapak Nanang, Ka.Sub.Bag. Perundang-Undangan, Di Yogyakarta, Tanggal 1 November 2017.

4. Kepala daerah dan DPRD menyetujui Rancangan KUA dan Rancangan PPAS, yang dilakukan pada akhir bulan Juli.
  5. Kemudian kepala daerah menerbitkan Surat Edaran tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD kepada seluruh SKPD dan RKA-PPKD kepada Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah, yang dilakukan pada awal bulan Agustus.
  6. Penyusunan dan pembahasan RKA-SKPD dan RKA-PPKD serta penyusunan Rancangan Perda tentang APBD, yang dilakukan pada awal bulan Agustus sampai dengan akhir bulan September. RKA-SKPD dan RKA-PPKD digunakan sebagai dasar dalam penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD.
  7. Penyampaian dan pembahasan Rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober untuk dibahas dalam rangka memperoleh persetujuan bersama.
  8. Pengambilan persetujuan bersama DPRD dan kepala daerah yang dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Kemudian kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Apabila DPRD sampai batas waktu yang ditentukan tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap Rancangan Perda tentang APBD, maka kepala daerah melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan, yang disusun dalam rancangan kepala daerah tentang APBD.
  9. Menyampaikan Rancangan Perda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD kepada Gubernur untuk dievaluasi yang dilakukan paling lama 3 hari kerja. Evaluasi ini bertujuan demi tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, kepentingan publik dan kepentingan aparatur, serta untuk meneliti sejauh mana APBD tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan/atau Perda lainnya. Hasil evaluasi ini harus sudah dituangkan dalam keputusan gubernur dan disampaikan kepada bupati/walikota paling lama 15 hari kerja terhitung sejak diterimanya Rncangan Perda tentang APBD.
  10. Penetapan Rancangan Perda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD yang telah dievaluasi menjadi Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD, yang dilakukan paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.
- Begitu banyaknya tahapan-tahapan dalam pembuatan APBD, sehingga

dibutuhkan keahlian dan pengalaman dari para pihak yang terlibat dalam pembuatan APBD, agar terhindar dari kepentingan-kepentingan pribadi dari pihak tertentu dan agar dapat memajukan dan meningkatkan kualitas suatu daerah.

APBD merupakan suatu hal yang penting, karena di dalamnya dituangkan mengenai program-program/kegiatan-kegiatan satu tahun yang akan dilaksanakan pada tahun anggaran tertentu. Kota Yogyakarta memiliki jumlah APBD tahun 2016/2017 yang sangat besar, dengan rincian sebagai berikut:<sup>72</sup>

No	Uraian	Jumlah
1	Pendapatan Daerah	
<b>1.1</b>	<b>Pendapatan Asli Daerah</b>	<b>511.132.838.058</b>
1.1.1	Pajak Daerah	336.106.500.000
1.1.2	Retribusi Daerah	35.045.667.950
1.1.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	25.909.452.193
1.1.4	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	114.071.217.915
<b>1.2</b>	<b>Dana Perimbangan</b>	<b>883.018.834.000</b>
1.2.1	Dana Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	62.454.190.000
1.2.2	Dana Alokasi Umum	670.278.830.000
1.2.3	Dana Alokasi Khusus	150.285.814.000
<b>1.3</b>	<b>Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah</b>	<b>116.145.006.000</b>
1.3.1	Hibah	-
1.3.2	Dana Darurat	-
1.3.3	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Linnya	108.645.006.000

<sup>72</sup> Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD

1.3.4	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	7.500.000.000
1.3.5	Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemerintah Daerah Lainnya	-
	<b>Jumlah Pendapatan</b>	<b>1.510.296.678.058</b>
2	Belanja Daerah	
<b>2.1</b>	<b>Belanja Tidak Langsung</b>	<b>682.708.902.028</b>
2.1.1	Belanja Pegawai	620.187.654.610
2.1.2	Belanja Bunga	-
2.1.3	Belanja Subsidi	-
2.1.4	Belanja Hibah	56.403.185.000
2.1.5	Belanja Bantuan Sosial	1.907.400.000
2.1.6	Belanja Bagi Hasil kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa	-
2.1.7	Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa, Partai Politik	1.210.662.418
2.1.8	Belanja Tidak Terduga	3.000.000.000
<b>2.2</b>	<b>Belanja Langsung</b>	<b>961.414.889.768</b>
2.2.1	Belanja Pegawai	173.574.964.230
2.2.2	Belanja Barang dan Jasa	493.438.681.176

2.2.3	Belanja Modal	294.401.244.362
	<b>Jumlah Belanja</b>	<b>1.644.123.791.796</b>
	<b>Surplus/(Defisit)</b>	<b>133.827.113.738</b>
3	Pembiayaan Daerah	
3.1	<b>Penerimaan Pembiayaan Daerah</b>	<b>138.827.113.738</b>
3.1.1	Sisa Lebih Penghitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya	138.827.113.738
3.1.2	Pencairan Dana Cadangan	-
3.1.3	Hasil Penjualan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	-
3.1.4	Penerimaan Pinjaman Daerah	-
3.1.5	Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman	-
3.1.6	Penerimaan Piutang Daerah	-
	<b>Jumlah Penerimaan Pembiayaan</b>	<b>138.827.113.738</b>
3.2	Pengeluaran Pembiayaan Daerah	5.000.000.000
3.2.1	Pembentukan Dana Cadangan	-
3.2.2	Penyertaan Modal (investasi) Daerah	5.000.000.000
3.2.3	Pembayaran Pokok Utang	-
3.2.4	Pemberian Pinjaman Daerah	-
	<b>Jumlah Pengeluaran Pembiayaan</b>	<b>5.000.000.000</b>
	<b>Pembiayaan Netto</b>	<b>133.827.113.738</b>

3.3	<b>Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenaan (SILPA)</b>	-
-----	---	---

Demikianlah jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kota Yogyakarta tahun 2016/2017 seperti yang tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD.

**B. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Kota Yogyakarta Terhadap APBD Tahun 2016/2017 Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi landasan dasar dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, undang-undang ini menyebutkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan asas desentralisasi.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 6 memberikan definisi otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengacu pada definisi normatif dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka unsur otonomi daerah adalah:

1. Hak.
2. Wewenang.
3. Kewajiban daerah otonom.

Dari ketiga unsur di atas kita dapat melihat bahwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Daerah dapat melakukan apa yang diperlukannya tanpa bergantung lagi pada pemerintah pusat, karena pemerintah

pusat telah memberikan keleluasaan kepada setiap daerah untuk melakukan apapun demi kemajuan daerahnya masing-masing.

Hal demikian sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui pemberian otonomi luas, diharapkan daerah-daerah mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berkaitan dengan konteks otonomi daerah, maka daerah otonom yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berhak mengurus urusan pemerintahannya. Berdasarkan Pasal 9 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan terdiri atas:<sup>73</sup>

1. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.
2. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

---

<sup>73</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.  
Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan dengan pelayanan dasar.

Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketentraman, kepentingan umum, perlindungan masyarakat, dan sosial. Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi: tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan, dan kearsipan.

Selain urusan pemerintahan wajib, terdapat juga urusan pemerintahan pilihan yang meliputi: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

Pasal 57 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, menyebutkan bahwa penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Selanjutnya Pasal 58

undang-undang tersebut menyebutkan bahwa penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang terdiri atas:<sup>74</sup>

1. Kepastian hukum;
2. Tertib penyelenggaraan negara;
3. Kepentingan umum;
4. Keterbukaan;
5. Proporsionalitas;
6. Profesionalitas;
7. Akuntabilitas;
8. Efisiensi;
9. Efektivitas;
10. Keadilan;

Penyelenggara Pemerintahan Daerah diberikan wewenang oleh undang-undang dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan-kebijakan daerah yang dirumuskan dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, ketentuan daerah, dan peraturan DPRD. Berdasarkan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, Peraturan Daerah menempati posisi terakhir dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, kebijakan yang ditetapkan dalam ruang lingkup pemerintahan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum.

Salah satu penyelenggara Pemerintahan Daerah di tingkat Kabupaten/Kota adalah DPRD Kabupaten/Kota. Sebagaimana disebutkan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, DPRD Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara

---

<sup>74</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam pasal 336 ayat (1), bahwa tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota diantaranya adalah menetapkan APBD Kabupaten/Kota bersama-sama dengan bupati/walikota dan melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undang lainnya, keputusan bupati/walikota, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.<sup>75</sup> Berdasarkan undang-undang tersebut dapat diketahui bahwa DPRD Kabupaten/Kota memiliki tugas dan wewenang menetapkan APBD Kabupaten/Kota dan sekaligus melakukan pengawasan terhadap APBD Kabupaten/Kota.

Dalam banyak peraturan perundang-undangan, DPRD mempunyai tiga fungsi yakni fungsi pembentukan Peraturan Daerah, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan DPRD merupakan fungsi terakhir yang dimiliki DPRD, dimana sebelum fungsi pengawasan terdapat fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Hal ini karena karena obyek-obyek yang diawasi DPRD merupakan kebijakan-kebijakan maupun program-program yang dihasilkan fungsi legislasi maupun fungsi anggaran, oleh karena itu keseluruhan fungsi-fungsi yang dimiliki DPRD sangat berkaitan dan tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.

---

<sup>75</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

fungsi, tugas, dan hak yang dimiliki diharapkan agar DPRD mampu memainkan perannya secara optimal mengemban fungsi kontrol dalam pelaksanaan peraturan daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, bersih dan berwibawa.

Dalam pengawasan dikenal dua jenis pengawasan diantaranya pengawasan preventif dan pengawasan represif. Selain itu dikenal pula pengawasan politik, adalah pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap pemerintah daerah sesuai dengan tugas, wewenang, dan haknya. Pengawasan politik dilakukan melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus, dan pembentukan panitia kerja yang diatur di dalam tata tertib dan peraturan perundang-undangan. Menurut Hanif Nurcholis, dalam melakukan pengawasan politik DPRD dapat:<sup>76</sup>

1. Mengundang pejabat-pejabat di lingkungan pemerintah daerah untuk dimintai keterangan, pendapat, dan saran.
  2. Menerima, meminta, dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan dari pejabat/pihak-pihak terkait.
  3. Meminta pihak-pihak tertentu melakukan penyelidikan dan/atau pemeriksaan.
  4. Memberi saran mengenai langkah-langkah preventif dan represif kepada pejabat yang berwenang
- Sebagaimana tertuang dalam Pasal 153 Undang-undang Nomor 23 Tahun

2014, dinyatakan bahwa fungsi pengawasan DPRD Kabupaten/Kota diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota, pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

---

<sup>76</sup> Hanif Nurcholis, *Op. Cit.*, hlm 202.

Salah satu Pengawasan yang dilaksanakan DPRD adalah pengawasan terhadap APBD, karena dana APBD itu sendiri sebagai faktor yang penting untuk menjalankan pemerintahan daerah sehingga dibutuhkan pengawasan agar pengalokasian dana APBD dapat sesuai dengan perencanannya dan menghindari terjadinya penyelewengan di dalamnya.

Saat ini di Kota Yogyakarta, salah satu Peraturan Daerah yang berlaku dan memerlukan pengawasan adalah Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD yang terdiri dari 7 Pasal. Perda tersebut berisi program-program/kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan dalam satu tahun dan Peraturan tersebut dibentuk dengan maksud dan tujuan untuk menjadi pedoman bagi penyelenggara urusan pemerintahan daerah dalam menjalankan program dan kegiatan dalam satu tahun.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di DPRD Kota Yogyakarta, maka dapat diketahui bahwa APBD Kota Yogyakarta Tahun anggaran 2016/2017 ditetapkan pada tahun 2016 dan awal pelaksanaannya tepat pada tanggal 1 Januari dan berakhir pada 31 Desember. Perda Kota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD memuat semua program-program/kegiatan-kegiatan yang akan dijalankan oleh pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan bapak Nasrul Khoiri dapat diketahui bahwa APBD Kota Yogyakarta Tahun 2016/2017 mengalami perubahan sewaktu dalam pelaksanaannya. Perubahan tersebut dapat kita kenal juga sebagai APBD perubahan. Perubahan APBD Tahun 2016/2017 terjadi di bulan September. Perubahan APBD Kota Yogyakarta Tahun 2016/2017 tersebut ditetapkan pada

akhir bulan September dan mulai berlaku efektif pada bulan Oktober, November, dan Desember.<sup>77</sup>

Dalam Pasal 154 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, menyebutkan bahwa perubahan APBD terjadi apabila:<sup>78</sup>

1. Terjadi perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi Kebijakan Umum Anggaran.
2. Terjadi keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja.
3. Ditemui keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun berjalan.
4. Keadaan darurat.
5. Keadaan luar biasa.

Dalam sebuah wawancara dengan Bapak Nasrul Khoiri selaku ketua komisi B DPRD Kota Yogyakarta dapat diketahui bahwa APBD Kota Yogyakarta Tahun 2016/2017 mengalami perubahan, terdapat dua aspek yang mendasari terjadinya perubahan APBD Kota Yogyakarta Tahun 2016/2017, diantaranya:<sup>79</sup>

1. Dikarenakan ada perubahan perhitungan SILPA

SILPA adalah sisa lebih penghitungan anggaran. Misalnya suatu program memiliki jumlah besaran anggaran Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah), kemudian setelah program tersebut terlaksana ternyata hanya mengeluarkan anggaran sebesar Rp 90.000.000,00 (sembilan puluh juta rupiah) dapat dilihat bahwa ada sisa anggaran sebesar Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) dan inilah yang dimaksud dengan SILPA.

2. Adanya perubahan pelaksanaan program di masing-masing SKPD

---

<sup>77</sup> Wawancara Bapak Nasrul Khoiri, Ketua Komisi B DPRD Kota Yogyakarta, Di Yogyakarta, Tanggal 10 November 2017.

<sup>78</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

<sup>79</sup> Wawancara Bapak Nasrul Khoiri, Ketua Komisi B DPRD Kota Yogyakarta, Di Yogyakarta, Tanggal 10 November 2017.

karena adanya pergeseran beberapa program/kegiatan di masing-masing SKPD. Misalnya dalam APBD Kota Yogyakarta Tahun 2016/2017 terdapat program lelang, namun program lelang tersebut tidak mungkin dapat dilaksanakan.

Jadi faktor-faktor di atas yang mendasari perubahan APBD Kota Yogyakarta Tahun 2016/2017 telah sesuai dengan faktor-faktor yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku dan faktor-faktor tersebut akan dituangkan dalam APBD perubahan tahun 2016/2017.

APBD Kota Yogyakarta Tahun 2016/2017 sangatlah besar oleh karena itu diperlukan pengawasan terhadap APBD. Pengawasan yang dilakukan DPRD Kota Yogyakarta merupakan pengawasan yang lebih mengarah untuk menjamin pencapaian sasaran anggaran yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD.

Berdasarkan hasil wawancara dengan bapak nanang selaku Ka.Sub.Bag. Perundang-undangan DPRD Kota Yogyakarta, dapat diketahui bahwa dari sekian banyak alat kelengkapan yang dimiliki DPRD Kota Yogyakarta, hanya komisi yang memiliki tugas untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap APBD Kota Yogyakarta dan Peraturan Daerah, komisi DPRD Kota Yogyakarta memiliki tugas diantaranya:<sup>80</sup>

1. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Melakukan pembahasan terhadap rancangan peraturan daerah dan rancangan keputusan DPRD sesuai dengan ruang lingkup tugas komisi;
3. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD sesuai dengan ruang lingkup tugas komisi;

---

<sup>80</sup> Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib.

4. Membantu pimpinan DPRD untuk mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan oleh walikota dan/atau masyarakat kepada DPRD;
5. Menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
6. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
7. Melakukan kunjungan kerja komisi yang bersangkutan atas persetujuan pimpinan DPRD;
8. Mengadakan rapat kerja dan rapat dengan pendapat;
9. Mengajukan usul kepada pimpinan DPRD yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing komisi;
10. Memberikan laporan tertulis kepada pimpinan DPRD tentang hasil pelaksanaan tugas komisi.

Oleh karena itu, setiap komisi akan melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan dana APBD yang berada pada ranah tugas dan wewenang bidang masing-masing. Komisi-komisi DPRD Kota Yogyakarta terbagi dalam empat komisi diantaranya: komisi A yang beranggotakan 8 (delapan) orang, komisi B yang beranggotakan 10 (sepuluh) orang, komisi C yang beranggotakan 9 (sembilan) orang, dan komisi D yang beranggotakan 10 (sepuluh) orang.<sup>81</sup>

Komisi A, pemerintahan meliputi bidang/sub bidang: pertanahan, kependudukan dan catatan sipil, kesbangpol, otonomi daerah, pemerintahan umum, perangkat daerah, kepegawaian dan sandi, pemberdayaan masyarakat, statistik, kearsipan, komunikasi dan informatika, dan perlindungan masyarakat.

#### Susunan Pimpinan dan Anggota Komisi A DPRD Kota Yogyakarta

No.	Nama	Jabatan	Fraksi
1.	Augusnur, S.H., S.IP	Ketua/Anggota	Partai GOLKAR
2.	Sila Rita, S.H., M.H.	Wakil Ketua/Anggota	PPP
3.	Andri Kusumawati, S.E.	Sekretaris/Anggota	Partai

<sup>81</sup> Wawancara dengan Bapak Nanang, Ka.Sub.Bag. Perundang-Undangan, Di Yogyakarta, Tanggal 1 November 2017.

			GERINDRA
4.	Tatang Setiawan, S.H.	Anggota	PDI-Perjuangan
5.	Yustinus Keliek Mulyono, S.IP.	Anggota	PDI-Perjuangan
6.	Sigit Wicaksono, S.Kom.	Anggota	PDI-Perjuangan
7.	Estri Utami, S.E.	Anggota	PAN
8.	Bambang Anjar Jalumurti, S.Pi.	Anggota	PKS

Komisi B, perekonomian dan keuangan meliputi bidang/sub bidang: kehutanan, kelautan dan perikanan, perdagangan, perindustrian, koperasi dan usaha kecil dan menengah, pertanian, penanaman modal, pariwisata, administrasi keuangan daerah.

#### Susunan Pimpinan dan Anggota Komisi B DPRD Kota Yogyakarta

No.	Nama	Jabatan	Fraksi
1.	Nasrul Khoiri, S.Far. Apt.	Ketua/Anggota	PKS
2.	Rifki Listianto, S.Si.	Wakil Ketua/Anggota	PAN
3.	H. Danang Rudiyatmoko	Sekretaris/Anggota	PDI-Perjuangan
4.	Suharyanto	Anggota	PDI-Perjuangan
5.	GM. Deddy Jati Setiawan	Anggota	PDI-Perjuangan
6.	Drs. Albertus Yoseph Sudarma	Anggota	PDI-Perjuangan
7.	Novi Alissa Semendawai, S.H.	Anggota	Partai GERINDRA
8.	Dra. Sri Retnowati	Anggota	Partai GOLKAR

9.	H. Sugianto Saputro, B.A.	Anggota	Partai GOLKAR
10.	Supriyanto Untung, Amd.	Anggota	PPP

Komisi C, pembangunan meliputi bidang/sub bidang: energi dan sumber daya mineral, pekerjaan umum, perumahan, penataan ruang, perencanaan pembangunan, perhubungan, dan lingkungan hidup.

#### Susunan Pimpinan dan Anggota Komisi C DPRD Kota Yogyakarta

No.	Nama	Jabatan	Fraksi
1.	Christiana Agustiani	Ketua/Anggota	Partai GERINDRA
2.	Bambang Seno Baskoro, S.T.	Wakil Ketua/Anggota	Partai GOLKAR
3.	H.M. Fursan, S.E.	Sekretaris/Anggota	PAN
4.	Suwarto	Anggota	PDI-Perjuangan
5.	Emanuel Ardi Prasetya	Anggota	PDI-Perjuangan
6.	Febri Agung Herlambang	Anggota	PDI-Perjuangan
7.	Antonius Suhartono	Anggota	PDI-Perjuangan
8.	Muhammad Fauzan, ST.	Anggota	PKS
9.	M. Hasan Widagdo Nugroho	Anggota	PPP

Komisi D, kesejahteraan rakyat meliputi bidang/sub bidang: pendidikan, kesehatan, pemberdayaan perempuan, keluarga berencana dan keluarga sejahtera, sosial, nakertrans, pemuda dan olahraga, perpustakaan, ketahanan pangan, kebudayaan, dan agama.

## Susunan Pimpinan dan Anggota Komisi D DPRD Kota Yogyakarta

No.	Nama	Jabatan	Fraksi
1.	Agung Damar Kusumandaru, S.E.	Ketua/Anggota	PAN
2.	Antonius Fokki Ardiyanto, S.IP	Wakil Ketua/Anggota	PDI-Perjuangan
3.	H.M. Fauzi Noor Afshochi	Sekretaris/Anggota	PPP
4.	Suryani, S.E., M.Si.	Anggota	PDI-Perjuangan
5.	Dwi Saryono	Anggota	PDI-Perjuangan
6.	Mugiyono Pujo Kusumo	Anggota	PDI-Perjuangan
7.	Dhian Novitasari, S.Pd.	Anggota	Partai GERINDRA
8.	R.Ay. F. Diani Anindiati, S.Sos., M.M.	Anggota	Partai GOLKAR
9.	Dwi Budi Utomo, S.Pt.	Anggota	PKS
10	H. Syamsul Hadi, S.E.	Anggota	PKS

Dasar hukum mengenai fungsi pengawasan DPRD Kota Yogyakarta tertuang dalam Pasal 4 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib, sedangkan dasar hukum yang menyebutkan bahwa komisi-komisi di DPRD Kota Yogyakarta bertugas untuk melakukan pengawasan terhadap Perda dan APBD tertuang dalam Pasal 58 huruf (c) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Nasrul Khoiri, mekanisme pelaksanaan pengawasan yang dilakukan DPRD Kota Yogyakarta terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terdiri dari beberapa tahapan, diantaranya:<sup>82</sup>

1. Tahapan perencanaan APBD

Pengawasan yang dilakukan DPRD Kota Yogyakarta pada tahap perencanaan dimulai sejak satu tahun sebelum tahun anggaran berjalan, misalnya APBD Kota Yogyakarta tahun 2017 maka perencanaannya dimulai pada tahun 2016. Tahapan perencanaan/penyusunan APBD terdiri dari dua kamar, diantaranya: ranah pemerintah kota dan ranah DPRD Kota Yogyakarta.

Pada ranah pemerintah kota terdapat beberapa dokumen, diantaranya: dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), dokumen Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan dokumen Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Dokumen RKPD adalah kumulasi dari rencana kerja dinas-dinas, hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), dan pokok-pokok pikiran DPRD. Kemudian setelah dokumen RKPD tersusun, beranjak ke dokumen KUA-PPAS. Kemudian setelah itu masuk pada ranah kedua yaitu ranah DPRD Kota Yogyakarta yang ditandai dengan dihantarkannya dokumen KUA-PPAS ke DPRD Yogyakarta dalam rapat paripurna. Pada ranah kedua ini dilakukan pembahasan terhadap KUA-PPAS dan pembahasan RAPBD (Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah).

---

<sup>82</sup> Wawancara Bapak Nasrul Khoiri, Ketua Komisi B DPRD Kota Yogyakarta, Di Yogyakarta, Tanggal 10 November 2017.

Setelah dokumen-dokumen yang terkait dengan perencanaan APBD telah tersusun, DPRD Kota Yogyakarta mencermati Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) yang dibagi dalam empat tribulan. DPA itu sendiri berisi tentang program-program/kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan pada setiap tribulan. Berdasarkan dokumen itulah DPRD Kota Yogyakarta dapat menilai apakah perencanaan yang sudah dicanangkan telah sesuai dengan pelaksanaannya.

Jadi pada tahapan perencanaan ini, pengawasan yang dilaksanakan DPRD Kota Yogyakarta hanya mencermati kesesuaian dokumen-dokumen yang terkait dengan perencanaan program-program yang akan dilaksanakan pada tahun anggaran berjalan.

## 2. Tahapan pelaksanaan

Tahapan pelaksanaan merupakan tahapan dijalankan mulai tanggal 1 januari sampai tanggal 31 desember tahun anggaran berjalan. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Nasrul Khoiri, pengawasan yang dilaksanakan DPRD Kota Yogyakarta pada tahapan pelaksanaan dilakukan melalui: (1) Rapat dengan mitra kerja, (2) Kunjungan lapangan, (3) Melakukan hak reses (hak jaring aspirasi), (4) Menyelenggarakan agenda audiensi.

### a. Rapat dengan mitra kerja

Dalam satu tahun anggaran terbagi dalam empat tribulan atau dua semester, dimana dalam setiap tribulan dalam satu tahun itu terdapat program-program yang sudah direncanakan dalam APBD. DPRD Kota Yogyakarta melaksanakan rapat dengan mitra kerja dengan cara mengundang mitra kerja ke DPRD Kota Yogyakarta sebelum pelaksanaan suatu program di setiap tribulan dalam satu

tahun anggaran, rapat ini dimaksudkan untuk membahas mengenai jumlah besaran anggaran terhadap program-program/kegiatan-kegiatan yang akan dijalankan dalam tiap tribulan dan agar pelaksanaan program-program/kegiatan-kegiatan dapat berjalan sesuai dengan yang sudah direncanakan dalam APBD serta untuk menghindari terjadinya penyelewengan dana APBD.

b. Kunjungan lapangan

Selain melakukan rapat dengan mitra kerja, DPRD Kota Yogyakarta juga melaksanakan kunjungan lapangan sebagai bentuk pelaksanaan pengawasan terhadap APBD. Kunjungan lapangan merupakan salah satu bentuk pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD Kota Yogyakarta untuk meninjau sejauh mana pelaksanaan program di lapangan telah berjalan.

Kunjungan lapangan ini dilakukan dengan cara mendatangi tempat-tempat yang sedang dilangsungkan program-program yang telah dianggarkan, serta dilakukan dengan maksud untuk mencermati dan memastikan bahwa pengalokasian dana APBD sudah sesuai dengan perencanaannya. Bapak Nasrul Khoiri memberikan contoh pengawasan pada tahapan pelaksanaan APBD sebagai berikut: “program revitalisasi atau renovasi pasar yang pelaksanaannya direncanakan pada bulan april tahun anggaran berjalan, maka DPRD Kota Yogyakarta di bulan april akan turun ke lapangan untuk memastikan bahwa program revitalisasi atau renovasi pasar sudah berjalan sesuai dengan perencanaan”.

c. Melakukan hak reses

Termasuk juga pada tahapan pelaksanaan ini, DPRD Kota Yogyakarta juga melakukan pengawasan melalui hak reses (hak jaring aspirasi). Hak reses merupakan hak yang dimiliki DPRD dalam menjaring aspirasi masyarakat terhadap pelaksanaan suatu program. Hak jaring aspirasi ini dilakukan DPRD Kota Yogyakarta dengan membuat forum-forum jaring aspirasi, melalui forum-forum tersebut DPRD Kota Yogyakarta akan mengundang masyarakat untuk menanyakan perihal kendala-kendala, kekurangan-kekurangan, serta masukan-masukan terhadap kegiatan-kegiatan di lapangan yang dilaksanakan oleh dinas-dinas. Hal ini dimaksudkan agar adanya perbaikan terhadap program-program/kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh dinas-dinas dan untuk mengetahui kekurangan-kekurangan dinas dalam menjalankan suatu program.

d. Menyelenggarakan agenda audiensi

Agenda audiensi merupakan salah satu bentuk pengawasan yang dilaksanakan DPRD Kota Yogyakarta dengan cara mengundang masyarakat dan/atau dinas-dinas terkait ke DPRD yang dilakukan secara rutin agar pelaksanaan program dapat berjalan dengan lancar.

Agenda audiensi dilakukan dengan dua mekanisme: Pertama, apabila masyarakat mengirim surat yang bersifat pengaduan kepada DPRD Kota Yogyakarta mengenai pelayanan pemerintah kota. Kedua, Agenda audiensi ini dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta dengan cara mengundang masyarakat untuk menyampaikan keluhan-keluhan yang dirasakan oleh masyarakat, kemudian DPRD akan mengklarifikasi keluhan-keluhan yang disampaikan masyarakat

kepada dinas-dinas terkait. Dengan adanya agenda audiensi, diharapkan komunikasi yang baik dapat terjalin antara DPRD dan masyarakat serta DPRD dapat mengetahui keluhan-keluhan masyarakat terkait program yang dijalankan pihak eksekutif.

### 3. Tahapan evaluasi

Tahapan evaluasi merupakan salah satu bentuk pengawasan yang dijalankan DPRD Kota Yogyakarta terhadap program-program/kegiatan-kegiatan yang telah dijalankan. Pada tahapan evaluasi ini apabila DPRD menemukan adanya dugaan penyimpangan terhadap dana APBD, maka DPRD dapat melakukan beberapa hal berikut:<sup>83</sup>

- a. Memberitahukan kepada kepala daerah untuk ditindaklanjuti.
- b. Membentuk panitia khusus untuk mencari informasi yang lebih akurat.
- c. Menyampaikan adanya dugaan penyimpangan kepada instansi penyidik kepolisian, kejaksaan, dan KPK.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Nasrul Khoiri, DPRD Kota Yogyakarta dalam melaksanakan pengawasan pada tahapan evaluasi dilakukan melalui:

- a. Melalui rapat dengan mitra kerja dan perangkat daerah,

Pada tahapan evaluasi ini, salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta adalah melalui rapat dengan mitra kerja dan perangkat daerah. Rapat dengan mitra kerja dan perangkat daerah ini dilaksanakan dengan tujuan untuk mengevaluasi kinerja mitra kerja dan perangkat daerah terhadap program-program/kegiatan-kegiatan yang telah dijalankan pada setiap tribulan. Sebagaimana dikemukakan Bapak Nasrul Khoiri, bahwa pelaksanaan program-

---

<sup>83</sup> Muji Estiningsih, *Fungsi Pengawasan DPRD*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2005, hlm 60.

program/kegiatan-kegiatan terbagi dalam empat tribulan atau dua semester. Hal demikian juga berdampak pada proses evaluasi yang dilakukan DPRD Kota Yogyakarta, dimana proses evaluasi ini dilakukan setiap akhir dari tiap tribulan atau semester pada tahun anggaran berjalan. Misalnya dalam setiap rapat dengan mitra kerja dalam tahapan evaluasi, DPRD Kota Yogyakarta akan menanyakan perihal program-program/kegiatan-kegiatan yang dapat dan tidak dapat dilaksanakan, serta menanyakan kendala-kendala dan kekurangan-kekurangan yang ditemukan dalam pelaksanaan program-program tersebut. Dengan rapat evaluasi ini diharapkan agar kendala-kendala yang disampaikan dapat diatasi dengan seksama dan menjadi pembelajaran agar kendala-kendala yang sama tidak terulang lagi di kemudian hari.

- b. Melalui pemberian *reward and punishment* terhadap kinerja perangkat daerah.

Bentuk pengawasan DPRD Kota Yogyakarta pada tahapan evaluasi selanjutnya adalah melalui pemberian *reward and punishment* kepada setiap individu perangkat daerah terhadap kinerja yang telah dilaksanakannya. Pemberian *reward* ini dilakukan dengan pemberian bonus kepada setiap individu perangkat daerah yang memiliki kinerja baik dalam menjalankan suatu program. Sedangkan pemberian *punishment* dilakukan kepada setiap individu yang memiliki kinerja kurang optimal dalam menjalankan suatu program.

Pemberian *reward and punishment* ini tidak serta merta diberikan kepada setiap individu perangkat daerah tetapi harus melalui pengamatan yang dilakukan DPRD Kota Yogyakarta terhadap perangkat daerah. Kemudian DPRD Kota

Yogyakarta akan memberikan nama-nama perangkat daerah yang akan menerima *reward and punishment* atas kinerjanya masing-masing

Demikianlah pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta terhadap Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD. Namun pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD, baru akan benar-benar berakhir terhadap satu tahun anggaran setelah Pemerintah Kota menyusun dokumen laporan pertanggung jawaban pelaksanaan APBD yang di dalamnya tertuang program-program/kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dalam satu tahun, total anggaran yang digunakan, SILPA, dan perubahan terhadap APBD. Kemudian dokumen tersebut harus disampaikan kepada DPRD Kota Yogyakarta biasanya dibulan Juni setelah tahun anggaran berjalan.

### **C. Faktor Penghambat Dan Pendukung Dalam Pelaksanaan Pengawasan DPRD Kota Yogyakarta Terhadap APBD Tahun 2016/2017 Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD**

DPRD Kota Yogyakarta sebagai lembaga legislatif daerah memiliki tugas dan wewenang dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan APBD seperti yang tertuang dalam Pasal 5 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib. Dalam pelaksanaan pengawasan tidak mungkin DPRD Kota Yogyakarta berjalan dengan mulus tanpa adanya faktor-faktor yang menghambat dan faktor-faktor yang mendukung. Faktor-faktor itulah yang menghiasi dan menjadi pembelajaran serta

meningkatkan keahlian anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan kedepannya.

Menurut Muji Estiningsih, faktor penghambat adalah hambatan-hambatan yang sering dihadapi oleh DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan APBD yang disebabkan hambatan-hambatan yang berasal dari dalam DPRD sendiri maupun hambatan-hambatan yang berasal dari luar DPRD. Sedangkan faktor pendukung merupakan faktor-faktor yang dapat mendukung pelaksanaan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPRD, baik yang berasal dari dalam maupun dari luar DPRD.<sup>84</sup>

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Nur Ichsanto Ka.Sub.Bag. Penyerapan Aspirasi di DPRD Kota Yogyakarta, beliau menyatakan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPRD Kota Yogyakarta tidak mungkin berjalan dengan lancar tanpa ditemukannya faktor yang menghambat dan mendukung pelaksanaan pengawasan terhadap APBD Tahun 2016/2017 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD. Adapun faktor penghambat dalam pelaksanaan pengawasan terhadap APBD Tahun 2016/2017 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD, diantaranya:<sup>85</sup>

1. Sumber Daya Manusia (SDM)

Sumber Daya Manusia menjadi salah satu faktor yang menghambat pelaksanaan pengawasan yang dijalankan oleh DPRD, karena sumber daya manusia menyangkut segi pendidikan formal, pengetahuan, pengalaman,

---

<sup>84</sup> Muji Estiningsih, *Op. Cit*, hlm 51.

<sup>85</sup> Wawancara dengan Bapak Nur Ichsanto, Ka.Sub.Bag. Penyerapan Aspirasi DPRD Kota Yogyakarta, di Yogyakarta, 31 Oktober 2017.

kepemimpinan, keahlian dan kemampuan. Segi pendidikan merupakan yang paling penting dan dapat menentukan mutu atau kualitas dari seorang anggota DPRD, dengan pendidikan yang dikuasainya akan mempunyai mentalitas yang baik dan dapat bersikap dan bertindak ke arah yang tepat dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap APBD tahun 2016/2017 maupun peraturan-peraturan lainnya.

Anggota DPRD Kota Yogyakarta periode 2014-2019 yang berjumlah 40 orang memiliki latar belakang pendidikan yang berbeda-beda. Karena latar belakang pendidikan anggota DPRD Kota Yogyakarta yang berbeda-beda ini menyebabkan kesulitan pihak legislatif dalam menjalankan fungsi pengawasan, karena perbedaan pemahaman dan pengalaman.

Sebagai pemegang kedaulatan rakyat di daerah, DPRD perlu terus melakukan peningkatan terhadap kualitas anggotanya seperti mengintensifkan penyelenggaraan seminar, semiloka dengan isu-isu aktual serta mendatangkan presentator yang ahli dibidangnya, training legal drafting, teknik pembuatan APBD, teori-teori pengawasan dan sosialisasi pemahaman peraturan perundang-undangan.

## 2. Kurangnya sarana dan prasarana bagi anggota DPRD

Sarana dan prasarana menjadi salah satu faktor penghambat dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan DPRD Kota Yogyakarta, karena Sarana dan prasarana ini meliputi bidang penelitian dan bidang kepastakaan, dimana kedua bidang tersebut sangat membantu dalam membuka wawasan dan

pengetahuan anggota dewan dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap peraturan-peraturan daerah.

Kurangnya sarana dan prasarana bagi anggota DPRD ini yang menyebabkan kurangnya pemahaman setiap anggota DPRD terkait dengan proses-proses dan tata cara dalam menjalankan pengawasan terhadap program-progeam yang dijalankan pihak eksekutif. Karena kurangnya pemahaman ini, pengawasan terhadap APBD tahun 2016/2017 maupun Peraturan Daerah lainnya yang dilaksanakan oleh DPRD tidak dapat berjalan dengan lancar.

### 3. kurangnya komunikasi anggota DPRD dengan masyarakat

Kurangnya komunikasi anggota DPRD dengan masyarakat juga menjadi salah satu faktor penghambat dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan DPRD Kota Yogyakarta terhadap program-program/kegiatan-kegiatan yang dijalankan di lapangan. Kurangnya komunikasi ini dapat berdampak pada aspirasi yang berasal dari masyarakat kurang tertampung, sehingga banyak persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat tidak dapat teratasi secara langsung.

Akibat kurangnya komunikasi tersebut, masih banyak masyarakat yang beranggapan bahwa anggota DPRD Kota Yogyakarta hanya menunggu pengaduan dari masyarakat dan menganggap DPRD kurang memperjuangkan suara-suara rakyat yang memilihnya.

### 4. Sikap masyarakat

Sikap masyarakat juga dapat menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun

2016/2017 maupun peraturan-peraturan lainnya. Masyarakat menjadi faktor penghambat pengawasan karena sikap-sikap yang dimilikinya.

Sikap masyarakat yang dapat menghambat proses pengawasan diantaranya: sikap ketidakpedulian masyarakat, sikap ketidakingintahuan masyarakat terhadap peraturan-peraturan/kebijakan-kebijakan di daerah dan lain sebagainya. Karena sikap-sikap masyarakat ini, membuat masyarakat tidak mengetahui program-program/kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan di daerah. Misalnya Walikota mempunyai program yang bagus untuk kemajuan daerah yang dituangkan dalam peraturan walikota tapi masyarakat tidak mengetahui bahkan tidak peduli tentang peraturan tersebut, maka peraturan tersebut tidak akan berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Oleh karena itu, dukungan masyarakat merupakan suatu hal yang penting dalam melaksanakan pengawasan terhadap peraturan-peraturan atau kebijakan-kebijakan, hal demikian dimaksudkan agar peraturan-peraturan tersebut berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Adapun menurut Bapak Nur Ichsanto, faktor pendukung dalam pelaksanaan fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap APBD tahun 2016/2017 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD, diantaranya:<sup>86</sup>

1. Keterbukaan informasi publik

Informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan. Informasi publik merupakan suatu faktor

---

<sup>86</sup> Wawancara dengan Bapak Nur Ichsanto, Ka.Sub.Bag. Penyerapan Aspirasi DPRD Kota Yogyakarta, di Yogyakarta, 31 Oktober 2017.

pendukung dalam pelaksanaan pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun 2016/2017.

Pada masa sekarang untuk mendapatkan informasi publik bukanlah suatu hal yang sulit, hal ini tidak terlepas dari diterbitkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Dengan berlakunya undang-undang ini maka masyarakat senantiasa dapat mengetahui program-program atau kegiatan-kegiatan yang akan dan sudah dilaksanakan di lapangan.

Oleh karena itu, keterbukaan informasi publik menjadi salah satu faktor pendukung dalam pelaksanaan pengawasan yang dijalankan oleh DPRD Kota Yogyakarta terhadap Peraturan Daerah, karena dengan keterbukaan informasi publik diharapkan agar masyarakat mengetahui program-program/kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan oleh eksekutif di lapangan dan dapat turut serta dan berperan dalam melaksanakan pengawasan terhadap program-program yang telah di rencanakan dalam APBD tahun 2016/2017 dan agar pengalokasian dana APBD tahun 2016/2017 tersalurkan sesuai dengan program-program/kegiatan-kegiatan yang sudah dianggarkan. Sehingga dapat mengurangi terjadinya KKN (kolusi, korupsi, dan nepotisme) dan dapat mendatangkan kesejahteraan bagi kehidupan masyarakat.

## 2. Media massa

Media massa adalah alat yang digunakan untuk menyampaikan suatu pesan kepada orang banyak. Media massa juga menjadi bagian dari faktor pendukung pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun 2016/2017 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang

APBD. Dalam hal ini yang dimaksud media massa seperti koran, majalah, dan berita-berita yang ada di internet.

Pelaksanaan pengawasan terhadap APBD pada dasarnya dilaksanakan oleh komisi-komisi DPRD, namun karena keterbatasan waktu dan padatnya kegiatan anggota DPRD Kota Yogyakarta tidak dapat dipungkiri lagi pada saat sekarang ini media massa juga ikut berperan dalam mendukung pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap Peraturan Daerah.

Media massa sebagai faktor pendukung pengawasan bergerak dalam hal apabila terdapat suatu program/kegiatan yang tidak sesuai dengan apa yang direncanakan. Kemudian media massa meliput dan menyebarkan berita mengenai ketidaksesuaian program yang dijalankan kepada masyarakat, maka atas dasar berita tersebut pihak komisi yang bersangkutan dapat langsung menindaklanjuti program tersebut.

### 3. Kelompok kepentingan (*interest group*)

*Interest group* adalah setiap organisasi yang berusaha mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah, tanpa berkehendak memperoleh jabatan. *Interst group* menjadi salah satu faktor pendukung DPRD Kota Yogyakarta dalam melaksanakan pengawasan terhadap APBD tahun 2016/2017 maupun Peraturan Daerah lainnya.

Peran serta dukungan *interst gruop* dapat dilakukan melalui pengamatan dan pencermatan terhadap program-program/kegiatan-kegiatan yang dijalankan oleh pemerintah daerah di lapangan. Sehingga dengan adanya *interest group* ini, DPRD merasa terbantu dalam pelaksanaan pengawasan terhadap program-

program/kegiatan-kegiatan yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah dan juga dapat membuat pelaksanaan pengawasan berjalan dengan lancar dan sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat luas.

#### 4. Anggota masyarakat

Masyarakat selain menjadi faktor penghambat juga dapat menjadi faktor pendukung dalam pelaksanaan pengawasan DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun 2016/2017 maupun Peraturan Daerah lainnya. Masyarakat dalam hal mendukung pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD, dapat dilakukan dengan cara mengamati, melihat, dan mendengar program-program yang dijalankan pemerintah. Karena setiap program-program/kegiatan-kegiatan yang dijalankan oleh eksekutif memiliki dampak bagi masyarakat luas.

Sebagai masyarakat tidak seharusnya kita mengabaikan program-program yang dijalankan oleh pemerintah, dengan demikian kita dapat mengetahui program apa saja yang tidak sesuai dengan apa yang sudah direncanakan dan dianggarkan. Dengan demikian masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya kepada DPRD terhadap suatu program yang tidak sesuai tersebut. Dengan demikian pelaksanaan pengawasan yang dilaksanakan DPRD Kota Yogyakarta dapat berjalan lebih efektif dan efisien.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Nasrul Khoiri, beliau menambahkan bahwa dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan DPRD Kota Yogyakarta terdapat beberapa faktor penghambat dan pendukung dalam pelaksanaan pengawasan DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun

2016/2017. Adapun faktor penghambat dalam pengawasan DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun 2016/2017, diantaranya:<sup>87</sup>

1. Perbedaan ritme waktu pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta dengan Pemerintah Kota Yogyakarta

DPRD Kota Yogyakarta sebagai lembaga legislatif daerah memiliki tugas dan wewenang yang tertuang dalam Pasal 5 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib. Salah satu tugas dan wewenang DPRD Kota Yogyakarta adalah melaksanakan pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pengawasan yang dijalankan oleh DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun 2016/2017 merupakan pengawasan dengan ritme bulanan, tribulan, dan satu semester. Sedangkan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sebagai mitra kerja DPRD Kota Yogyakarta dalam melaksanakan pengawasan dilakukan dengan ritme harian.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa terjadi perbedaan ritme waktu pengawasan antara pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta dengan Organisasi Perangkat Daerah. Perbedaan ritme waktu pengawasan ini menjadi salah satu faktor penghambat pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta. Karena perbedaan ritme waktu pengawasan ini, maka tidak bisa dipungkiri lagi akan terjadi perbedaan atas hasil pengawasan yang dilakukan antara DPRD Kota Yogyakarta maupun Organisasi Perangkat Daerah.

---

<sup>87</sup> Wawancara dengan Bapak Nasrul Khoiri, Ketua Komisi B DPRD Kota Yogyakarta, Di Yogyakarta, 15 November 2017.

Suatu hal yang sulit dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta adalah dapat merangkum seluruh kegiatan yang dilakukan Organisasi Perangkat Daerah yang kemudian dituangkan dalam laporan bulanan DPRD Kota Yogyakarta, hal ini merupakan dampak dari perbedaan ritme waktu pengawasan yang dilakukan antara DPRD Kota Yogyakarta dengan Organisasi Perangkat Daerah.

## 2. Cakupan pengawasan yang luas

DPRD Kota Yogyakarta bermitra dengan banyaknya OPD (Organisasi Perangkat Daerah) yang ada di lingkungan Pemerintahan Kota Yogyakarta dalam hal pelaksanaan program-program yang telah direncanakan dalam APBD tahun 2016/2017 seperti tertuangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD. Hal ini dikarenakan banyaknya program-program/kegiatan-kegiatan yang harus dilaksanakan dalam satu tahun, baik itu program yang membawa dampak besar maupun kecil pada masyarakat. Karena beragamnya program yang harus dilaksanakan dalam satu tahun, seringkali proses pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta berlangsung tidak merata pada setiap programnya dan masih ada program yang luput dari pengawasan DPRD Kota Yogyakarta. Hal inilah yang menjadi salah satu faktor penghambat dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta

Demikianlah faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2016/2017 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 Tentang APBD.

DPRD Kota Yogyakarta dalam meminimalisir faktor penghambat pelaksanaan pengawasan terhadap APBD tahun 2016/2017, melakukan beberapa cara diantaranya:

1. Mengambil prioritas pengawasan terhadap program-program/kegiatan-kegiatan yang membawa dampak besar bagi masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar pengawasan terhadap program tersebut dapat dilakukan secara lebih intensif agar pelaksanaan program dapat berjalan sesuai dengan yang direncanakan.
2. Membagi SDM alat kelengkapan DPRD Kota Yogyakarta dalam tim kecil pengawasan, hal ini dimaksudkan agar program-program yang membawa dampak kecil pada masyarakat akan tetap mendapatkan pengawasan DPRD Kota Yogyakarta.
3. Meminta ikhtisar pencapaian kinerja dinas akan dua hal, yaitu capaian fisik melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dan capaian keuangan melalui Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD). Hal demikian dimaksudkan agar DPRD Kota Yogyakarta dapat mengetahui sejauh mana pencapaian pelaksanaan program yang dijalankan oleh dinas-dinas terkait.

Adapun faktor yang menjadi pendukung dalam pengawasan DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun 2016/2017 menurut Bapak Nasrul Khoiri, diantaranya:<sup>88</sup>

1. Situasi politik antara DPRD dan Kepala Daerah yang kondusif

DPRD dan kepala daerah sebagai organ penyelenggara pemerintahan diberikan tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, hubungan kerja DPRD dan kepala daerah didasarkan atas prinsip kemitraan yang sejajar. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD bersifat kemitraan, artinya tidak saling membawahi.

---

<sup>88</sup> Wawancara dengan Bapak Nasrul Khoiri, Ketua Komisi B DPRD Kota Yogyakarta, Di Yogyakarta, 15 November 2017.

Sebagai lembaga politik, DPRD dalam menjalankan tugas, wewenang, dan fungsinya harus didasarkan pada hubungan kemitraan yang baik dengan Kepala Daerah, sehingga dapat terciptanya kondisi politik yang kondusif antara DPRD dengan Kepala Daerah. Kondisi politik yang kondusif tersebut ditandai dengan adanya keterbukaan informasi yang diperlukan antara DPRD dan Kepala Daerah ataupun sebaliknya dalam hal menjalankan Pemerintahan Daerah.

Menurut Bapak Nasrul Khoiri, pada saat ini hubungan antara DPRD Kota Yogyakarta dengan Bupati Kota Yogyakarta sudah terjalin hubungan yang baik dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah. Hubungan ini berdampak pada terciptanya situasi politik yang kondusif antara DPRD Kota Yogyakarta dengan Bupati Kota Yogyakarta.

Dengan situasi politik yang kondusif ini, maka diharapkan tidak ada informasi yang ditutup-tutupi antara DPRD Kota Yogyakarta dengan Bupati Yogyakarta, sehingga situasi politik yang kondusif ini merupakan salah satu faktor pendukung dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun 2016/2017 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD dan agar program-program/kegiatan-kegiatan yang telah dituangkan dalam Peraturan Daerah tersebut dapat dijalankan sesuai dengan yang telah dianggarkan dan sesuai dengan kepentingan masyarakat.

## 2. Sistem digitalisasi yang ada di Pemerintah Kota.

Pada era ini dimana teknologi perkembangannya sudah semakin pesat, banyak lembaga-lembaga di tingkat nasional maupun di tingkat daerah

memanfaatkan perkembangan teknologi dalam menjalankan kegiatan-kegiatan kelembagaan.

DPRD Kota Yogyakarta sebagai lembaga legislatif daerah juga mengambil manfaat dari perkembangan teknologi. Misalnya penggunaan sistem digitalisasi yang ada pada Pemerintah Daerah dan DPRD Kota Yogyakarta.

Penggunaan sistem digitalisasi menjadi salah satu faktor pendukung pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD Kota Yogyakarta terhadap APBD tahun 2016/2017 maupun peraturan-peraturan lainnya. Dimana sistem digitalisasi ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pelaksanaan pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD Kota Yogyakarta, sehingga pada saat ini DPRD Kota Yogyakarta dapat mengecek dokumen-dokumen secara langsung melalui sistem digitalisasi tanpa harus melihat bentuk fisik dokumen-dokumen tersebut.

Demikianlah faktor-faktor pendukung dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tahun 2016/2017 berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD Tahun 2017. Dengan adanya faktor-faktor tersebut DPRD Kota Yogyakarta merasa terbantu dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap APBD dan Peraturan Daerah.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dipaparkan di atas, maka penulis dapat merumuskan kesimpulan, antara lain:

1. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta merupakan suatu fungsi yang tidak dapat dipisahkan dengan fungsi-fungsi lain yang dimiliki DPRD. Pelaksanaan pengawasan terhadap APBD merupakan suatu tugas dan wewenang yang dimiliki DPRD Kota Yogyakarta seperti tertuang dalam Pasal 5 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib. Pelaksanaan pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap APBD diampu oleh komisi-komisi yang ada di lingkungan DPRD Kota Yogyakarta. Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap APBD 2016/2017 dilakukan melalui tiga tahapan, antara lain: tahapan perencanaan, tahapan pelaksanaan, dan tahapan evaluasi.
2. Pelaksanaan fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD Kota Yogyakarta, sudah berjalan dengan lancar akan tetapi belum bisa dibilang sempurna, karena masih terdapat faktor-faktor yang menjadi penghambat pelaksanaan pengawasan yang diantaranya: faktor sumber daya manusia, faktor sarana prasarana anggota DPRD, kurangnya komunikasi antara anggota DPRD dengan masyarakat, faktor masyarakat, faktor perbedaan ritme waktu pengawasan antara DPRD Kota Yogyakarta dengan Pemerintah Kota Yogyakarta, dan cakupan pengawasan yang luas. Sedangkan dalam hal

pelaksanaan pengawasan, DPRD juga mempunyai faktor-faktor pendukung, diantaranya: keterbukaan informasi publik, media masa, *interest group*, anggota masyarakat, situasi politik, dan sistem digitalisasi di Pemerintahan Kota.

## **B. SARAN**

1. Perlu adanya peningkatan persyaratan dalam pencalonan sebagai calon legislatif, dimana pada saat ini persyaratan untuk menjadi anggota legislatif adalah telah menamatkan Sekolah Menengah Atas atau yang sederajat. Sehingga apabila persyaratan tersebut ditingkatkan maka kualitas dan mutu para calon anggota legislatif juga meningkat.
2. Perlu adanya peraturan DPRD yang mengatur secara khusus tentang fungsi-fungsi yang dimiliki DPRD, sehingga setiap anggota DPRD dalam hal melaksanakan fungsi-fungsi DPRD dapat berpedoman pada peraturan tersebut. Dalam peraturan tersebut juga bisa ditentukan sanksi-sanksi yang akan dikenakan pada anggota dewan apabila melakukan kesalahan dalam melaksanakan fungsi-fungsi DPRD.
3. Perlu adanya pengambilan prioritas pengawasan pada kegiatan yang membawa dampak besar ke masyarakat, sehingga kegiatan tersebut dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan masyarakat. Kemudian diperlukan juga pembagian SDM alat kelengkapan ke dalam tim kecil pengawasan.
4. Perlu adanya partisipasi dan dukungan masyarakat dalam mengawal program-program yang dijalankan pemerintah, sehingga program-program tersebut dapat berjalan sesuai dengan yang direncanakan sebelumnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku

- Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian Kepala Daerah*, Toga Press, Yogyakarta, 2006.
- Ahmad Azhar Basyir, *keuangan negara dan hisbah dalam islam*, UII Press, Yogyakarta, 1990.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, IND-HILL.CO, Jakarta, 1992.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2001.
- Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksananya)*, UNISKA, Karawang, 1993.
- Dadang Suwanda, *Optimalisasi Fungsi Penganggaran DPRD*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2016
- Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.
- Djohermansyah Djohan, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat Di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007.
- Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.
- H.M, Busrizalti, *Hukum Pemda (Otonomi Daerah dan Implikasinya)*, Total Media, Yogyakarta, 2013.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005.
- Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2007.

- I. Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, 2005.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004.
- Irwan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.
- Irwan Taufik, *Perencanaan Dan Penganggaran Keuangan Daerah Di Indonesia*, Sekolah Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 2009.
- Lukman Santoso, *Hukum Pemerintahan daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015.
- M. Manullang, *dasar-dasar manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.
- M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Alumni, Bandung, 1977.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2012.
- Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Paulus Effendie Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Pramono Hariadi dan Yanuar Restianto, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Salemba Empat, Jakarta, 2010.
- Shinta Hadiyantina dan Catur Wido Haruni, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016.
- Sirajuddin dan Anis Ibrahim, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Malang, 2016.
- Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005.

Syaukani, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

Tjahja Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1992.

Victor Situmorang, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994.

Victor. M. Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.

Vieta Imelda Cornelis, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Aswaja Pressindo, Surabaya, 2016.

W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta 1984.

Yusnani Hasyimzoem dan Iwan Satriawan, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Rajawali Press, Jakarta, 2017.

### **Undang-Undang**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2016 tentang APBD Tahun 2017.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

### **Data elektronik**

Said. M.Iqbal, *Fungsi Pengawasan Dalam Islam*, terdapat dalam <http://said-iqbal.blogspot.co.id/2012/01/fungsi-pengawasan-dalam-islam.html>, diakses tanggal 16 Oktober 2017.

### **Wawancara**

Wawancara dengan Bapak Nur Ichsanto, Ka.Sub.Bag. Penyerapan Aspirasi DPRD Kota Yogyakarta, di Yogyakarta, 31 Oktober 2017.

Wawancara dengan Bapak Nanang, Ka.Sub.Bag. Perundang-Undangan, Di Yogyakarta, Tanggal 1 November 2017.

Wawancara Bapak Nasrul Khoiri, Ketua Komisi B DPRD Kota Yogyakarta, Di Yogyakarta, Tanggal 10 November 2017.

Wawancara Bapak Nasrul Khoiri, Ketua Komisi B DPRD Kota Yogyakarta, Di Yogyakarta, Tanggal 15 November 2017.