

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan suatu Negara yang menganut sistem Pemerintahan Presidensial, dimana Presiden menjadi kepala Pemerintahan dan kepala Negara. Oleh karena itu tidak efektif dan efisien jika semua kebijakan baik politik maupun administrasi pemerintahan di tumpukan pada pemerintah pusat, karena pemerintah pusat akan menanggung beban yang berat dan penyelenggaraan pemerintah tidak akan efektif. Agar fungsi pemerintahan tersebut dapat di implementasikan secara efektif dan akuntabel maka sebagian kewenangan perlu di serahkan pada pemerintah daerah, baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota.¹

Sejak berakhirnya Orde Baru, Indonesia memasuki era baru yang ditandai dengan reformasi di berbagai bidang, yang tujuannya adalah mengembalikan kedaulatan kepada rakyat seutuhnya melalui proses demokrasi. Perkembangan demokrasi di Indonesia memperlihatkan adanya dorongan pada pemerintahan rakyat. Rakyat mempunyai kedaulatan yang tertinggi, sebagaimana hal ini tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Dasar NKRI Tahun 1945, dengan sistem politik yang demokratis sehingga seluruh kebijakan dan aturan yang mengikat rakyat dilaksanakan dengan persetujuan rakyat. Persetujuan melalui perwakilan memperlihatkan adanya pendelegasian kedaulatan rakyat kepada wakil wakilnya di parlemen yang dipilih melalui pemilu.²

¹ Mardiasmo, 2002, *Otonomi Daerah dan Menejemen Keuangan Daerah*, Sinar Grafika, Yogyakarta, hlm. 219

² Marbun BN, 2002, *Kedaulatan Rakyat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13

Pemilu yang merupakan ujung tombak demokrasi membutuhkan institusi yang menjadi pelaku pemilu. Institusi yang formal sebagai peserta pemilu adalah partai politik sebagai suatu pilar demokrasi yang merupakan tempat penyaluran aspirasi rakyat dan elit-elit partai politik sebagai representasi wakil rakyat untuk mewakili kepentingan rakyat di lembaga legislatif, lewat lembaga perwakilan rakyat inilah aspirasi masyarakat ditampung dan dituangkan dalam berbagai kebijakan umum.³

Menurut Arbi Sanit menyatakan lembaga perwakilan rakyat merupakan perangkat kenegaraan yang sangat penting disamping perangkat-perangkat kenegaraan yang lain, baik yang bersifat infra struktur maupun supra struktur politik. Setiap pemerintahan yang menganut sistem demokrasi selalu didasari suatu ide bahwa warga negara seharusnya dilibatkan dalam setiap proses pengambilan keputusan politik.⁴

Berbicara tentang pemerintahan daerah tidak terlepas dari dua unsur penting didalamnya, yaitu:⁵

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga pemerintahan daerah yang melaksanakan fungsi pemerintahan daerah sebagai mitra pemerintah daerah
2. Lembaga Eksekutif Daerah (Pemerintah Daerah), yaitu Kepala Daerah beserta jajarannya.

Menurut Suwoto Mulyosudarmo mengemukakan bahwa kedudukan DPRD dalam sistem pemerintahan daerah sebagai bagian dari sistem pemerintahan

³ Abdulalh Rojali, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 15

⁴ Arbi Sanit, 1982, *Tata Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 20

⁵ Suwarma Dkk, 2007, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Universitas Terbuka, Jakarta, hlm. 35

negara mengalami perubahan yang sangat dinamis, seiring perubahan sistem desentralisasinya, pada saat sistem pemerintahannya sangat sentralistik, maka kedudukan DPRD dibuat lemah. Sebaliknya, jika sistem pemerintahannya sangat desentralistik, maka kedudukan DPRD dibuat sangat kuat.⁶

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya disebut (UU Pemda), terjadilah pelimpahan kekuasaan baik secara politik maupun secara administratif kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah selain 6 (enam) kewenangan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat yang merupakan urusan pemerintahan absolut antara lain politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional, agama.⁷ Sebagaimana hal tersebut telah tercantum dalam Pasal 10 UU Pemda. Pelimpahan kewenangan itulah yang dinamakan dengan otonomi daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 Angka 6 menjelaskan otonomi daerah adalah:

“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”

Pelimpahan kewenangan yang besar itu secara otomatis juga memindahkan fokus politik ke daerah karena pusat kekuasaan tidak hanya

⁶ Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan*, Gramedia, Jakarta, hlm. 25

⁷ Paimin Napitupulu, 2007, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, PT Alumni, Bandung, hlm. 23

dimonopoli oleh pemerintah pusat seperti di era sentralisasi namun telah terdistribusi ke daerah. Pelimpahan kewenangan itu disertai pula dengan pemberian kekuasaan yang lebih besar bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menjalankan fungsi *Legislasi*, *Budgeting* dan *Controlling*. Karena diharapkan dengan Otonomi Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mampu meningkatkan peran pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di daerah seperti halnya dengan Kabupaten Pasaman Barat sebagai daerah otonom yang menyelenggarakan otonomi daerah berdasarkan asas desentralisasi yang secara ideal diharapkan dapat secara mandiri berkonsentrasi membangun daerahnya.⁸

Sejalan dengan luasnya kewenangan pemerintah daerah yang tergambar di atas maka dua lembaga negara eksekutif dan legislatif sama-sama memiliki tanggungjawab konstitusional dan sejalan dengan itu pula tanggungjawab moralitas DPRD dituntut untuk melakukan fungsi *controlling* (pengawasan) yang melingkupi sektor wajib dan pilihan. Sehingga kehadiran DPRD dapat dirasakan jelas dalam setiap pembangunan yang melingkupi semua sektor tersebut.

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam Pasal 365 secara tegas dinyatakan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi terpenting DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan merupakan salah satu fungsi utama yang melekat pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Melalui fungsi

⁸ *Ibid*, hlm. 25

pengawasan ini DPRD menunjukkan bahwa dirinya sebagai wakil rakyat dengan memasukkan aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diwakilinya kedalam pasal-pasal undang-undang mengawasi perjalanan pelaksanaannya.⁹

Pengawasan DPRD bertujuan untuk menjamin agar pemerintah daerah menjalankan programnya sesuai dengan rencana dan ketentuan perundangan yang berlaku, berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, dalam Pasal 365 menyatakan bahwa pengawasan merupakan salah satu dari tiga fungsi DPRD. Fungsi ini diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.¹⁰ Selanjutnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 153 ayat (1) menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah serta pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD merupakan kunci utama dalam mengukur jalannya pembangunan suatu daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah instrument terpenting dalam penyelenggaraan pembangunan suatu daerah demi terselenggaranya pembangunan yang diharapkan sangat bergantung pada sejauh mana fungsi

⁹ Suwoto Mulyosudarmo, *Op.Cit*, hlm. 27

¹⁰ Harahap, 2001, *Sistem Pengawasan Manajemen*, Rajawali, Jakarta, hlm. 29

pengawasan terhadap APBD sebagai tolak ukur pelaksanaan pembangunan dapat dijalankan.¹¹

Salah satu bentuk tindakan Pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pasaman Barat, adalah melakukan inspeksi mendadak ke gudang Dinas Kesehatan Kabupaten Pasaman Barat, dimana DPRD Kabupaten Pasaman Barat mendapatkan informasi bahwa ada alat pelindung diri (APD) yang seharusnya dibagikan kepada masyarakat yang membutuhkan namun masih menumpuk di gudang Dinas Kesehatan, dimana APD tersebut diprioritaskan untuk kebutuhan penanganan Covid-19, anggaran untuk menyediakan APD tersebut senilai Rp 2,1 miliar lebih. Anggota DPRD melihat ada keganjilan terhadap penumpukan APD di gudang Dinas Kesehatan tersebut, dimana setiap kali ditanya apakah APD nya sudah ada pihak Dinas Kesehatan selalu menjawab belum ada namun setelah dilakukan inspeksi mendadak ternyata APD tersebut sudah tersedia namun belum juga kunjung dibagikan kepada masyarakat. DPRD Kabupaten Pasaman Barat akan memanggil pihak Dinas Kesehatan untuk mempertanyakan APD yang menumpuk tersebut.¹²

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis melakukan penelitian dengan judul **“PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH (APBD) DI KABUPATEN PASAMAN BARAT”**

¹¹ *Ibid*, hlm. 33

¹² Hasil wawancara dengan Ketua DPRD Kabupaten Pasaman Barat, Bapak Parizal Hafni, S.T, 24 Februari 2021, pukul 10:00 WIB

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Bentuk Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Pasaman Barat terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Kabupaten Pasaman Barat?
2. Apakah Faktor Penghambat dan Kelemahan dalam Pelaksanaan Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Pasaman Barat terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Pasaman Barat?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui Bentuk Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Pasaman Barat terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Kabupaten Pasaman Barat.
2. Untuk Mengetahui Faktor Penghambat dan Kelemahan dalam Pelaksanaan Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Pasaman Barat terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) di Kabupaten Pasaman Barat.

D. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, pendekatan yuridis sosiologis adalah pendekatan dengan melihat sesuatu kenyataan hukum di dalam masyarakat.¹³ Pendekatan sosiologi hukum merupakan pendekatan yang digunakan untuk melihat aspek-aspek hukum dalam interaksi sosial di dalam masyarakat dan berfungsi sebagai penunjang untuk

¹³ Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 105

mengidentifikasi dan mengklarifikasi temuan bahan non hukum bagi keperluan penelitian atau penulisan hukum.

2. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya.¹⁴

Data primer diperoleh melalui wawancara dengan Anggota DPRD Kabupaten Pasaman Barat yang melaksanakan Pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten Pasaman Barat.

b. Data Sekunder

Data Sekunder merupakan data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya untuk mendapatkan bahan-bahan hukum, antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

¹⁴ *Ibid*, hlm. 106

- 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang
Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara yaitu proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, sambil bertatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (panduan wawancara).¹⁵ Wawancara dilakukan secara semi terstruktur yaitu sebelum wawancara dilakukan sudah dipersiapkan daftar pertanyaan dan dapat dikembangkan sewaktu wawancara dengan informan sesuai dengan permasalahannya.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah teknik yang digunakan untuk mencari data melalui sumber tertulis, seperti perundang-undangan yang terkait, arsip, catatan, dokumen resmi, dan sebagainya.¹⁶

4. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut, meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan

¹⁵ Moh.Nazir, 2005, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 53

¹⁶ Suharismi Arikunto, 2002, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 206

permasalahan hukum yang menjadi objek kajian, pola-pola tadi dianalisis lagi dengan menggunakan teori yang obyektif.¹⁷

¹⁷ Burhan Ashshofa, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 20