

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Negara Indonesia dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 didesain sebagai Negara Kesatuan. Karenanya, kedaulatan adalah tunggal atau terpusat, tidak tersebar atau terbagi-bagi pada negara bagian seperti dalam negara federal/serikat, tetapi Indonesia adalah Negara kesatuan yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menggariskan tentang pembagian kekuasaan baik secara vertikal maupun horizontal. Pembagian secara vertikal lazim dikenal sebagai pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan, sementara pembagian secara horizontal menunjuk pada pembagian fungsi-fungsi antara organ-organ kenegaraan.²

Perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ini terjadi karena adanya perubahan dalam sistem ketatanegaraan kita yang lebih demokratis sehingga menghasilkan produk hukum yang responsif terhadap tuntutan-tuntutan baik individu maupun berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat.³ Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia sebagaimana

¹) M. Laica Marjuki, 2006, *Berjalan–Jalan di Ranah Hukum: Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan*, Sekjend MK RI, Jakarta, hlm 159

²) Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT. Alumni, Bandung, hlm 1

³) Moh. Mahfud MD, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum Di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, hlm 9

yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai hukum dasar yang tertinggi dalam negara, maka kebijakan politik hukum yang harus ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah dengan memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan pemberian kewenangan itu harus diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat secara luas disegala bidang dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah huruf b dimana prinsip pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dalam arti bahwa daerah diberikan kewenangan mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan atas tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Adapun 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 tujuan nasional.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berkehendak meletakkan suatu garis politik otonomi daerah menurut cara Desentralisasi menggantikan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Perubahan prinsipil diantaranya meliputi susunan urusan rumah tangga daerah, pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁴.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dilihat bahwa penyelenggaraan otonomi daerah harus tetap berorientasi pada kesejahteraan rakyat dengan memperhatikan beberapa hal antara lain :

- a. Kemampuan meningkatkan kinerja badan eksekutif dan badan legislatif dalam pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah tidak menyimpang dari amanat undang-undang tentang pemerintahan daerah.
- c. Mendukung sepenuhnya pelaksanaan otonomi yang telah digulirkan oleh pemerintah.
- d. Terwujudnya kelembagaan daerah yang mampu melaksanakan kewenangan daerah, kelembagaan dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*).
- e. Memiliki perangkat daerah yang mempunyai kinerja tinggi, efisien, dan efektif dalam mengelola pembangunan daerah dan pelayanan publik menuju otonomi yang mandiri.

⁴) Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Otonomi Daerah*, PSH UII, Yogyakarta, hlm 21

- f. Terciptanya hubungan kemitraan yang harmonis antara badan eksekutif dan badan legislatif daerah sehingga pelaksanaan otonomi yang demokratis berjalan dengan baik.⁵

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintahan pusat atau disebut pemerintah dan sistem pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antar pemerintah, dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah, diberikan kepada pemerintah daerah.

Pemerintahan daerah yang baik atau pemerintahan yang bersih (*good local governance*)⁶ merupakan isu yang paling mengemuka dalam pembahasan kebijakan pemerintahan dewasa ini. Tuntutan gagasan yang dilakukan masyarakat kepada pemerintah untuk pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik atau yang bersih adalah sejalan dengan meningkatnya pengetahuan masyarakat. Salah satu wujud tata pemerintahan yang baik (*good governance*) itu terdapatnya citra pemerintahan yang demokratis. Prinsip demokrasi yang paling penting adalah meletakkan

⁵ HAW. Widjaja, 2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm 15

⁶ Jimly Asshiddiqie, 2005, *Penyelenggaraan Good Governance dalam Rangka Penegakan Nilai-Nilai Konstitusi Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm 45

kekuasaan di tangan rakyat dimana pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah dan negara, oleh karena kebijakan itu menentukan kehidupan rakyat.

Dalam Negara demokrasi, keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau lembaga legislatif adalah merupakan suatu keharusan.⁷ Karena lembaga legislatif merupakan perwakilan rakyat dalam membuat undang-undang atau pun peraturan daerah yang akan diberlakukan bagi rakyat. Perubahan undang-undang tentang keparlemenan mungkin merupakan sebagai tradisi politik menuju demokrasi.⁸ Konstitusi Negara modern membentuk organ-organ legislatif yang harus diterapkan oleh pengadilan atau organ pemerintah.⁹

Dalam perkembangan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Indonesia telah mengalami pasang surut seiring dengan dinamika ketatanegaraan. Setelah bergulirnya reformasi dibidang hukum, maka undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah sudah dianggap tidak cocok lagi dengan situasi dan kondisi saat ini, yang diwarnai dengan tuntutan global, yang mendorong untuk terciptanya transparansi, akuntabilitas, dan peran serta masyarakat sebagai wujud penghormatan terhadap hak asasi manusia khususnya yang menyangkut

⁷⁾ Sadu Wasistono dan Ondo Riyani, 2003, *Etika Hubungan Legislatif Eksekutif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Fokus media, Bandung, cet. ke-2, hlm 93

⁸⁾ Satya Arinanto, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik Indonesia*, PSH FHUI, Jakarta, hlm 97

⁹⁾ Hans Kelsen, 2007, *Teori Hukum Murni*, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, cet. 2, hlm 247

tentang hak-hak sipil dan hak-hak politik warga Negara.¹⁰ Sehingga terjadi perubahan yang drastis terhadap kewenangan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, termasuk fungsi pengawasan. dan penilaian atas pelaksanaan tugas otonomi daerah oleh Kepala Daerah.

Menurut Daeng Soedirwo, fungsi pengawasan yang sangat perlu dilakukan salah satunya terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dimana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan perencanaan dalam bidang keuangan daerah yang menentukan besarnya pengeluaran maupun penerimaan daerah untuk membiayai keperluan-keperluan daerah dalam satu tahun anggaran.¹¹

Setiap tahun menjelang berlakunya tahun anggaran yang baru, Kepala Daerah wajib menyampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah lengkap dengan nota keuangan serta penjelasan-penjelasan lainnya. Terhadap penyampaian Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, kemudian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pembahasan. Pembahasan inilah salah satu bentuk langkah pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pembahasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan bagian dari menjalankan fungsinya sebagaimana ketentuan Pasal 149 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Dimana fungsi Dewan Perwakilan Daerah untuk tingkat Kabupaten/Kota yaitu:

¹⁰⁾ Siswanto Sunarso, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 35

¹¹⁾ Daeng Sudirwo, 1981, *Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa*, Angkasa, Bandung, hlm 29

- a. Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- b. Anggaran.
- c. Pengawasan.

Pengawasan sebagaimana huruf (c) di atas oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat Kabupaten/Kota terhadap Pemerintah daerah dicerminkan dalam hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana ketentuan Pasal 159 ayat (1) sampai ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu:

Pasal 159

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota mempunyai hak:
 - a. Interpelasi;
 - b. Angket; dan
 - c. Menyatakan pendapat.
- (2) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk meminta keterangan kepada Bupati/walikota mengenai kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara;
- (3) Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota untuk melakukan penyelidikan 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;

- (4) Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 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.

Rangkaian hak ini sebenarnya telah memberi kewenangan bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mempertanyakan setiap kebijakan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi pengawasan. Kepala Daerah sebagai mitra kerja yang mendistribusikan keuangan kepada masyarakat melalui penyediaan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat dan pembangunan dalam rangka mensejahterakan kehidupan di daerah, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu melakukan pengawasan.

Fungsi pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat strategis dalam melakukan pembelaan terhadap rakyat, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyalurkan aspirasi, menerima pengaduan dan memfasilitasi penyelesaian. Namun, tidak jarang terjadi bahwa fungsi dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut tidak dapat terwujud yang akhirnya berujung pada penurunan citra terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut. Sebab Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukan

lembaga teknis yang menjalankan peraturan, melainkan melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah.

Kabupaten Tanah Datar dalam perjalanannya, sudah melakukan beberapa kali pergantian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan orang-orang yang berbeda dan partai yang berbeda tergantung dari hasil pemilu. Namun pergantian tersebut, terkesan sebatas ritual lima tahunan saja. karena pada realitasnya dalam menjalankan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar hingga saat sekarang ini belum menampakkan perkembangan yang begitu signifikan.

Belum signifikannya fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar dapat diketahui dari pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah, dimana masih terjadi kebocoran atau penyimpangan dalam pelaksanaannya oleh oknum pejabat pemerintah daerah, Misalnya kasus dugaan korupsi proyek pembangunan *dam* Madrasah Tsanawiyah Negeri Koto Tuo Barulak Kecamatan Tanjung Baru Tanah Datar, kemudian diduga juga telah terjadi penyimpangan anggaran dalam pembangunan proyek Bandar Sawah Tabing serta proyek-proyek lainnya yang ada di Nagari Simpurut Kecamatan Sungai Tarab Kabupaten Tanah Datar.¹² Dengan banyaknya penyimpangan yang dilakukan oleh oknum pejabat pemerintah daerah di Kabupaten Tanah Datar tentunya terindikasi bahwa fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar belum optimal.

¹²⁾ <https://tanahdatar.go.id>, *Proyek melalui APBD di Pertanyakan*, di akses pada 25 April 2021.

Sekaitan dengan hal diatas, maka perlu meningkatkan peran dan fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tanah Datar khususnya dalam hal pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah agar Kepala Daerah Kabupaten beserta jajarannya dapat menjalankan tugasnya dengan baik, sehingga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tanah Datar menjadi alat kontrol bagi jalannya Pemerintahan Daerah Kabupaten Tanah Datar.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **OPTIMALISASI FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN TANAH DATAR PERIODE 2019-2024 TERHADAP PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA DAERAH GUNA MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BAIK DI KABUPATEN TANAH DATAR.**

B. Rumusan Permasalahan

Dari latar belakang diatas, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Apakah sudah optimal fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar Periode 2019-2024 terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Kabupaten Tanah Datar?
2. Apa sajakah faktor-faktor penghambat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar Periode 2019-2024 dalam melakukan optimalisasi fungsi pengawasan terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Kabupaten Tanah Datar?
3. Apa saja upaya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar Periode 2019-2024 dalam mengatasi faktor-faktor penghambat dalam

melakukan optimalisasi fungsi pengawasan terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Kabupaten Tanah Datar?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis optimalisasi fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar Periode 2019-2024 terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Kabupaten Tanah Datar.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor penghambat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar Periode 2019-2024 dalam melakukan optimalisasi fungsi pengawasan terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Kabupaten Tanah Datar.
3. Untuk menganalisis upaya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar Periode 2019-2024 dalam mengatasi faktor-faktor penghambat dalam melakukan optimalisasi fungsi pengawasan terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah di Kabupaten Tanah Datar.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan hasilnya dapat memberikan manfaat teoritis dan manfaat praktis sebagaimana yang akan penulis uraikan dibawah ini:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan mampu memberikan kontribusi akademis terhadap pengembangan Ilmu Hukum, khususnya Hukum Tata Negara tentang fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Selain itu,

diharapkan juga penelitian ini dapat menjadi literatur hukum dan menjadi acuan bagi peneliti- peneliti lainnya dalam melakukan penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini.

2. Manfaat Praktis

Manfaat secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan kontribusi bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Selanjutnya bagi masyarakat penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan tentang fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka teoritis adalah konsep-konsep yang merupakan abstraksi dan hasil pemikiran atau kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan identifikasi terhadap dimensi-dimensi sosial yang dianggap relevan oleh peneliti.¹³

Adapun teori yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Teori Lembaga Perwakilan

Dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat adanya lembaga perwakilan merupakan keharusan. Lembaga perwakilan rakyat boleh terdiri dari satu kamar atau dua kamar

¹³⁾ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm 125

(*bicameral*). Ada yang disebut parlemen atau legislatif dan namanya pun mungkin *Congres, House of Commons, Diet, Knesset, Bundestag* atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Apapun sebutan dan namanya namun yang pokok adalah keberadaan lembaga perwakilan rakyat merupakan hal yang sangat esensial karena lembaga tersebut berfungsi mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat lembaga perwakilan rakyat inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.

Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting disamping unsur-unsur lainnya seperti, sistem pemerintahan, persamaan didepan hukum, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan sebagainya.¹⁴ Hampir semua Negara modern dewasa ini, secara formal mengaku menganut asas kedaulatan rakyat. Menurut penelitian Amos J. Peaslee tahun 1950, sembilan puluh persen (90 %) Negara di dunia dengan tegas mencantumkan dalam konstitusinya masing-masing bahwa kedaulatan itu berada ditangan rakyat, dan kekuasaan pemerintahan bersumber kepada kehendak rakyat.¹⁵ Setiap sistem demokrasi adalah ide bahwa warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu di dalam bidang pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung

¹⁴⁾ Dahlan Thaib, 2000, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm 1

¹⁵⁾ Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeva, Jakarta, hlm 11-12

maupun melalui pilihan wakil mereka di lembaga perwakilan atau parlemen.¹⁶

Para pakar tata negara dan ilmu politik yakin bahwa sistem perwakilan merupakan cara terbaik untuk membentuk “*Representative Government*”, cara ini menjamin rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya dalam proses itu. Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, melalui pemilihan umum mengakibatkan timbulnya hubungan wakil dengan yang diwakili. Dalam tulisannya mengenai perwakilan politik di Indonesia, Arbi Sanit mengemukakan bahwa perwakilan diartikan sebagai hubungan antara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili.

Ada dua teori klasik tentang hakekat hubungan wakil dengan terwakili yang terkenal, yaitu teori mandat dan teori kebebasan. Dalam teori mandat, wakil dilihat sebagai penerima mandat untuk merealisasikan kekuasaan terwakili dalam proses kehidupan politik. Bagi terwakili teori ini lebih diuntungkan karena wakil dapat dikontrol terus menerus. Perbedaan pandangan antara wakil dengan terwakili dapat menurunkan reputasi wakil.¹⁷

Dalam teori kebebasan, wakil dapat bertindak tanpa tergantung atau terikat secara ketat dari terwakili. Menurut teori ini siwakil adalah

¹⁶⁾ Dahlan Thaib, *op cit*, hlm 2

¹⁷⁾ *Ibid*, hlm 3

orang-orang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum masyarakat yang diwakilinya atau atas nama rakyat. Berlawanan dengan teori mandat, maka logika teori kebebasan, wakil lebih berfokus pada operasionalisasi tugas wakil itu sendiri. Adanya kemungkinan bahwa terwakili merasa tidak terwakili beberapa atau sejumlah masalah karena ketidak fahamnya dengan wakil tidak dapat dielak dalam teori ini. Akan tetapi tidak berarti bahwa tidak ada hak terwakili untuk mengontrol tindakan wakilnya yang tidak berfungsi. Hanya saja kontrol itu tidak berlangsung secara tertulis. Dalam hal ini terwakili masih dapat menghukum wakilnya dalam pemilu berikutnya dengan jalan tidak memilihnya lagi.¹⁸

Seperti telah dikemukakan diatas, perwakilan adalah suatu konsep yang menunjukkan adanya hubungan antara wakil dengan pihak yang diwakili (terwakil), dalam hal mana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperoleh melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya.¹⁹ Dimasa modern ini, badan perwakilan rakyat ditugaskan sebagai lembaga pembuatan hukum. Karena itu, dikatakan fungsi utama parlemen dewasa ini adalah melaksanakan pembuatan hukum dalam arti sempit atau pembuatan undang-undang (*legislatif of law making function*),²⁰ yang ditingkat Daerah Provinsi disebut dengan Peraturan

¹⁸⁾ *Ibid*, hlm 4

¹⁹⁾ *Ibid*, hlm 5

²⁰⁾ Paimin Napitupulu, 2005, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR*. Alumni, Bandung, hlm 35

Daerah Provinsi, dan ditingkat Kabupaten/Kota dikenal dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

b) Teori *Good Governance*

Menurut UNESCAP, *good governance* memiliki 8 (delapan) karakteristik utama, yaitu : partisipatif, berorientasi konsensus, akuntabel, transparan, responsif, efektif dan efisien, adil dan inklusif dan mengikuti aturan hukum, guna menjamin bahwa korupsi dapat diminimalkan, pandangan kaum minoritas diperhitungkan dan suara-suara yang paling rentan dalam masyarakat didengar dalam pengambilan keputusan.²¹

Menurut BAPPENAS dalam pemerintah dalam arti yang paling dasar di terjemahkan sebagai sekumpulan orang yang memiliki mandat yang absah dari rakyat untuk menjalankan wewenangnya dalam urusan pemerintahan. Pemerintah menunjuk kepada kesatuan aparatur atau badan (lembaga) atau dalam istilah lain disebut sebagai pengelola atau pengurus.²² Sedangkan “pemerintah” menunjuk kepada perbuatan atau cara atau urusan memerintah, misalnya pemerintah yang adil, pemerintah yang demokratis dan sebagainya. Namun, secara umum istilah *government* lebih mudah dipahami sebagai pemerintah yaitu lembaga beserta aparturnya yang mempunyai tanggung jawab untuk mengurus negara dan menjalankan kehendak rakyat. Sedangkan *governance*

²¹⁾ <http://www.unescap.org>, Pengertian *Good Governance*, diakses tanggal 13 April 2021

²²⁾ <http://bappenas.go.id>, Pemerintahan yang baik, diakses tanggal 13 April 2021

memiliki arti yang lebih kompleks dibanding *government* karena menyangkut pilar-pilar *good governance* itu sendiri.

Pengertian tersebut sesuai dengan Mardiasmo yang menyatakan bahwa *governance* dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik.²³ *World bank* dalam memberikan defenisi *governance* sebagai “*the way state power is used in managing economic and social resources for developmet of society*”.²⁴ Sementara itu, United Nation Development Program (UNDP) dalam Osborne dan gaebler mendefenisikan *governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”.²⁵ Dalam hal ini World Bank lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi dan administrative dalam pengelolaan negara.

Political governance mengacu pada proses pembuatan kebijakan (*policy strategy formulation*). *Economic governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup. *Administrative governance* mengacu pada sistem implementasi kebijakan. Jika mengacu pada program World Bank dan UNDP, orientasi

²³⁾ Mardiasmo, 2007, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, UUI Pres, Yogyakarta, hlm 17

²⁴⁾ <http://governance-indonesia.com>, diakses tanggal 13 April 2021

²⁵⁾ Osborne dan Peter Plastrik, 2000, *Memangkas Birokrasi, Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Victorory Jaya Abadi, Jakarta, hlm 135

pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance*. Pengertian *good governance* sering di artikan sebagai pemerintahan yang baik. Sementara itu, World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

Selanjutnya, ada tiga pilar yang terlihat dalam *good governance*²⁶ yaitu negara/pemerintah (lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif), dunia usaha swasta (*corporate governance*) dan masyarakat madani (*civil society*) yang masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab yakni :

1) Negara

- a) Menciptakan kondisi politik, ekonomi dan sosial yang stabil
- b) Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan
- c) Menyediakan *public services* yang efektif dan *accountable*
- d) Menegakkan hak asasi Manusia (HAM)
- e) Melindungi lingkungan hidup
- f) Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik

2) Swasta

- a) Menjalankan industri
- b) Menciptakan lapangan pekerjaan

²⁶⁾ www.governance-indonesia.com, diakses tanggal 14 April 2021

- c) Menyediakan insentif bagi karyawan
- d) Meningkatkan standar hidup masyarakat
- e) Memelihara lingkungan hidup
- f) Mentaati peraturan
- g) Transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat
- h) Menyediakan kredit bagi pengembangan UKM (Usaha Kegiatan Mikro)

3) Masyarakat Madani

- a) Menjaga agar hak – hak masyarakat terlindungi
- b) Mempengaruhi kebijakan publik
- c) Mengembangkan Sumber Daya Manusia (SDM)
- d) Sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat

Upaya mewujudkan *good governance* hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan peran ketiga pilar tersebut. Disamping itu jika ada pembaharuan pada salah satu pilar maka harus diimbangi dengan pembaharuan pada pilar-pilar lain. Hubungan ketiganya harus dalam posisi yang seimbang dan saling kontrol (*checks and balances*) untuk menghindari penguasaan atau eksploitasi oleh salah satu komponen lainnya. Apabila salah satu komponen lebih tinggi dari pada yang lain maka yang terjadi adalah dominasi kekuasaan atas dua komponen lainnya. Dengan menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dalam ketiga pilar tersebut maka akan terjadi proses yang sinergis dan konstruktif antar ketiganya sehingga secara umum sumber daya yang

tersedia dapat dimanfaatkan secara optimal untuk dapat mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan.

Selanjutnya prinsip-prinsip *Good Governan* menurut Bappenas,²⁷ ada empat belas nilai yang menjadi prinsip *good governance* yaitu :

- a) Wawasan ke depan (*Visionary*)
- b) Transparansi (*Transparancy*).
- c) Partisipasi Masyarakat (*Participation*).
- d) Akuntabilitas (*Accountability*).
- e) Supremasi Hukum (*Rule of Law*).
- f) Demokrasi (*Democracy*).
- g) Profesionalisme dan kompetensi (*Profesionalism and Competency*).
- h) Daya Tanggap (*Responsiveness*).³
- i) Efisien dan Efektif (*Effieciency and Effectiveness*).
- j) Desentralisasi (*Decentralization*).
- k) Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat (*Private and Civil Society Partnership*).
- l) Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan (*Comitment to Reduce Inequality*).
- m)Komitmen pada Lingkungan Hidup (*Commitment to Environmental Protection*).
- n) Komitmen pada Pasar yang Fair (*Commitment to Fair Market*).

c. Teori Pengawasan

²⁷⁾ *Ibid*

Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan verifikasi dari serangkaian proses yang telah diselenggarakan secara berkelanjutan.²⁸ Menurut Sujamto pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.²⁹ Kemudian menurut Mc. Ferland pengawasan adalah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditentukan.³⁰

Pengawasan dari segi hukum merupakan penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum.³¹ Secara konseptual pengawasan terdiri dari pengawasan fungsional, pengawasan internal, pengawasan masyarakat, yang ditandai sistem pengadilan dan pengawasan yang tertib, sidalmen/waskat, wasnal, wasmas, koordinasi, integrasi dan sinkronasi aparat pengawasan, terbentuknya sistem informasi pengawasan yang mendukung pelaksanaan tindak lanjut, serta jumlah dan kualitas auditor professional

²⁸⁾ Suriansyah Murhaini, 2004, *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 4

²⁹⁾ Jum Anggriani, 2012, *Hukum Administrasi Negara*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm 78

³⁰⁾ Soewarno Handyaningrat, 1990, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Pustaka, Pelajar, Yogyakarta, hlm 113

³¹⁾ Diana Halim Koencoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm 74

yang memadai, intensitas tindak lanjut pengawasan dan penegakan hukum secara adil dan konsisten.³²

Dari uraian di atas, maka teori yang dipakai untuk menganalisis terkait fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah guna mewujudkan pemerintahan yang baik di Kabupaten Tanah Datar adalah teori pengawasan sebagaimana yang dikemukakan oleh Sujamto.

2. Kerangka Konseptual

Adapun kerangka konseptual dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Optimalisasi

Optimalisasi adalah hasil yang dicapai sesuai dengan keinginan, jadi optimalisasi merupakan pencapaian hasil sesuai harapan secara efektif dan efisien. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia optimalisasi berasal dari kata optimal yang berarti terbaik, tertinggi. Optimalisasi banyak juga diartikan sebagai ukuran dimana semua kebutuhan dapat dipenuhi dari kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.³³

b. Fungsi

Pengertian fungsi menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan. Adapun menurut para ahli, definisi fungsi yaitu menurut The

³²⁾ M. Haddin Muhjad, 2015, *Hukum Lingkungan*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm 201

³³⁾ Lukman Hakimi, <http://Kamus Besar Bahasa Indonesia>, *Pengertian Optimalisasi*, web.id, diakses pada tanggal 25 April 2021

Liang Gie dalam Nining Haslinda Zainal, fungsi merupakan sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaan ataupun pertimbangan lainnya.³⁴ Definisi tersebut memiliki persepsi yang sama dengan definisi fungsi menurut Sutarto dalam Nining Haslinda Zainal yaitu fungsi adalah rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya.³⁵ Sedangkan pengertian singkat dari definisi fungsi menurut Moekijat dalam Nining Haslinda Zainal yaitu fungsi adalah sebagai suatu aspek khusus dari suatu tugas tertentu.³⁶

c. Pengawasan

Pengawasan ialah sebuah proses untuk memastikan bahwa semua aktifitas yang terlaksana telah sesuai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya. Tak dapat disangkal bahwa masing-masing fungsi pimpinan berhubungan erat satu sama lain. Pengawasan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula. Tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan.

³⁴⁾ Nining Haslinda Zainal, 2008, *Analisis Kesesuaian Tugas Pokok dan Fungsi dengan Kompetensi Pegawai pada Sekretariat Pemerintah Kota Makasar*, Universitas Hasanudin, Makasar, hlm 34

³⁵⁾ *Ibid*

³⁶⁾ *Ibid*, hlm 35

d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 148 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah Kabupaten/Kota. Sebagai bagian dari unsur pemerintahan daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota menjalankan tugas dan fungsi menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

e. Pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

Menurut kamus besar Indonesia, Pengelolaan artinya penggunaan sumber daya secara efektif dan efisien. Pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah adalah sumber daya yang diterima yang akan dipergunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengelolaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dimaksudkan sebagai suatu pengelolaan terhadap fungsi-fungsi keuangan.

E. Mulyasa menjelaskan bahwa tugas pengelolaan keuangan dapat dibagi kedalam tiga fase, yaitu:³⁷

³⁷⁾ E. Mulyasa, 2002, *Kurikulum Berbasis Kompetensi*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm 67

- 1) *Financial Planning*. Merupakan kegiatan mengkoordinir semua sumber daya yang tersedia untuk mencapai sasaran yang diinginkan secara sistematis tanpa menyebabkan efek samping yang merugikan.
- 2) *Implementation*. Merupakan kegiatan berdasarkan rencana yang telah dibuat dan kemungkinan terjadi penyesuaian jika diperlukan.
- 3) *Evaluation*. Merupakan proses evaluasi terhadap pencapaian sasaran.

f. Pemerintahan yang Baik

Di Indonesia, istilah *good governance* diartikan sebagai konsep pemerintahan yang bersih, baik, dan berwibawa. Istilah *good governance* berasal dari dua kata yang diambil dari bahasa Inggris, yaitu *good* dan *governance*. *Good* memiliki arti nilai yang menjunjung tinggi keinginan rakyat, kemandirian, aspek fungsional, serta pemerintahan yang efektif dan efisien. Sementara *governance* (tata pemerintahan) memiliki arti seluruh mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga di mana warga dan kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban, serta menjembatani perbedaan-perbedaan di antara mereka. *Good governance* sebagai suatu kesepakatan menyangkut pengaturan negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah, masyarakat, dan swasta untuk mewujudkan pemerintahan yang baik secara umum.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis sosiologis (*socio-legal approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan melalui peraturan perundang-undangan yang ada kemudian dihubungkan dengan fakta-fakta di lapangan atau dengan fakta masalah yang dirumuskan.³⁸

2. Jenis Data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari lapangan dari sumber pertama.³⁹ Data primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi hasil wawancara.

b. Data Sekunder

Data sekunder atau data kepustakaan yakni data yang berasal dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.⁴⁰ Data sekunder dalam penelitian ini berasal dari berbagai bahan hukum yaitu:

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat.⁴¹

Bahan hukum primer yang digunakan adalah:

a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁸⁾ Soerjono Soekanto, *op cit*, hlm 12

³⁹⁾ Amirudin dan Zainal Asikin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 31

⁴⁰⁾ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, hlm 12

⁴¹⁾ Soerjono Soekanto dan Srimamudji, *Op.Cit*, hlm 13

b) .Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yaitu berupa literatur-literatur.⁴² Bahan perpustakaan yang berisikan tentang karya ilmiah dari kalangan hukum yang berupa hasil-hasil penelitian, serta karya ilmiah dari kalangan hukum yang berkaitan dengan penelitian.

3. Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan tujuan penelitian, maka teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah :

a. Studi Dokumen

Studi dokumen merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari dokumen untuk mendapatkan data atau informasi yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.⁴³

b. Wawancara

Wawancara merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam satu aspek tertentu. Wawancara adalah cara memperoleh

⁴²⁾ *Ibid*

⁴³⁾ Sugiyono, 2009, *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, hlm 24

informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai.⁴⁴ Dengan tujuan untuk mendapatkan keterangan-keterangan, penjelasan, pendapat, fakta, bukti tentang sesuatu masalah atau suatu peristiwa. Adapun informan yang diwawancarai yaitu:

- 1) Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar;
- 2) Ketua dan Anggota Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar;
- 3) Kepala Bagian Anggaran Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar.

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Teknik analisis data dari penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah sifat data yang dikumpulkan hanya sedikit, bersifat monografis atau berwujud kasus-kasus sehingga tidak dapat disusun kedalam struktur klasifikasi.⁴⁵ Prinsip pokok teknik analisis data kualitatif adalah mengolah dan menganalisa data yang terkumpul menjadi data yang sistemik, teratur, terstruktur dan mempunyai makna.

6. Lokasi Penelitian

Untuk mempersempit ruang lingkup serta mempertajam permasalahan, penetapan lokasi penelitian merupakan hal yang sangat penting. Oleh karena itu, lokasi penelitian dipilih di Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Tanah Datar.

⁴⁴⁾ Suteki dan Galang Taufani, 2018, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pres, Jakarta, hlm 226

⁴⁵⁾ Amirudin dan Zainal Asikin, *op cit*, hlm 34