

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kebijakan otonomi daerah, telah diletakkan dasar-dasarnya sejak jauh sebelum terjadinya krisis nasional yang diikuti dengan gelombang reformasi besar-besaran di tanah air. Namun, perumusan kebijakan otonomi daerah itu masih bersifat setengah-setengah dan dilakukan tahap demi tahap yang sangat lamban. Setelah terjadinya reformasi yang disertai pula oleh gelombang tuntutan ketidakpuasan masyarakat di berbagai daerah mengenai pola hubungan antara pusat dan daerah yang dirasakan tidak adil, maka tidak ada jalan lain bagi kita kecuali mempercepat pelaksanaan kebijakan otonomi daerah itu, dan bahkan dengan skala yang sangat luas yang diletakkan di atas landasan konstitusional dan operasional yang lebih radikal.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, Otonomi Daerah Dan Parlemen Di Daerah, [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id) diakses 18 April 2013 jam 19.00 WIB

Otonomi Daerah menempatkan DPRD sebagai institusi atau lembaga perwakilan rakyat yang paling berperan dalam menentukan proses demokratisasi di berbagai daerah. Walaupun dalam kenyataannya DPRD masih belum sepenuhnya dapat menjalankan fungsinya dengan baik, bahkan dalam prakteknya DPRD sering mengaburkan makna demokrasi itu sendiri. Harapan ke arah yang lebih baik terhadap pelaksanaan fungsi DPRD diwujudkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan DPRD bukan lagi sebagai unsur Pemerintah Daerah.

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.<sup>2</sup> Pendapat tersebut jika dikaitkan dengan peran DPRD menunjukkan bahwa optimalisasi peran DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat di daerah dipengaruhi oleh konsep Otonomi Daerah sebagai salah satu pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi di daerah.

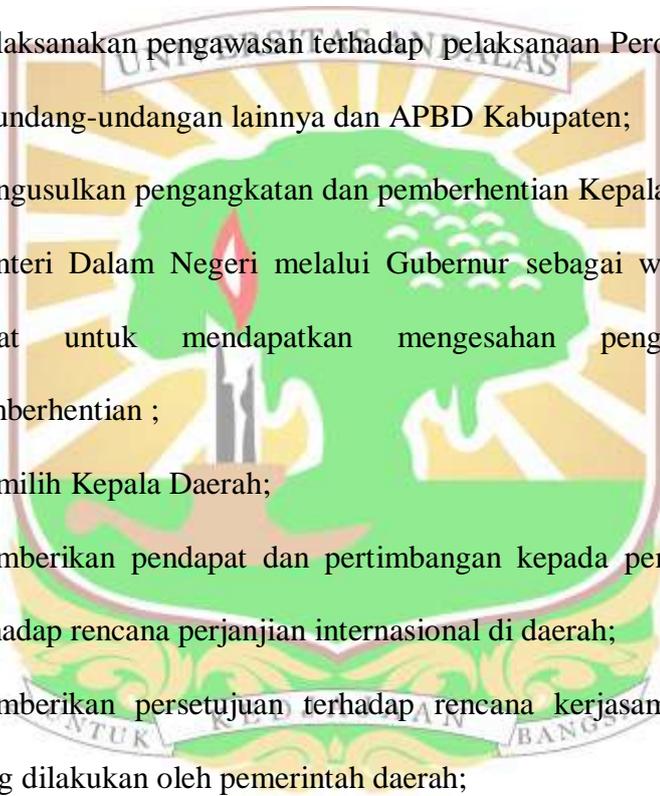
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka yang berfungsi sebagai badan eksekutif daerah adalah pemerintah daerah dan yang berfungsi sebagai badan legislatif daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

---

<sup>2</sup> Rozali Abdullah, Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Alternatif, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000, hal. 12.

DPRD sebagai badan legislatif daerah dalam menjalankan fungsinya berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mempunyai tugas dan wewenang antara lain:

1. Membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama;
2. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya dan APBD Kabupaten;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mendapatkan persetujuan pengangkatan dan pemberhentian ;
5. Memilih Kepala Daerah;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;



10. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana yang ditegaskan tersebut, bahwa salah satu kewenangan dari DPRD adalah Melaksanakan pengawasan terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD merupakan kunci utama dalam mengukur jalannya pembangunan di sektor wajib maupun pilihan di daerah oleh pemerintah daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah instrument terpenting dalam penyelenggaraan pembangunan suatu daerah.

Demi terselenggaranya pembangunan yang diharapkan sangat bergantung pada sejauhmana fungsi APBD sebagai tolok ukur pelaksanaan pembangunan dapat dijalankan. Artinya juga, salah satu kebergantungan dalam menjalankan fungsi APBD sebagai tolak ukur dapat dilihat dari sejauhmana pengawasan yang dilakukan terhadap pelaksanaan APBD. Sesuai dengan prinsip keterbukaan informasi publik, bahwa semua elemen stakeholders pemerintah (eksekutif) sebagai pelaksana APBD, berhak melakukan pengawasan. Namun, sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, bahwa elemen yang memiliki legitimasi politik yang kuat yang posisinya sejajar dengan pemerintah (eksekutif) adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD-lah yang memiliki kewenangan dan kekuasaan lebih dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan APBD.

Hal tersebut diatas lebih dipertegas lagi dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa DPRD Kabupaten/ Kota mempunyai fungsi Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan.

Pengawasan DPRD yang dimaksud tidak hanya sebatas seberapa sering agenda seremonial dan mekanisme pengawasan dilakukan. Tapi jauh dari itu, termasuk sejauhmana capaian substantif pelaksanaan APBD terwujud. Sejahterama prinsip efektifitas, efisiensi, transparansi serta akuntabilitas pelaksanaan APBD. Dan sejauhmana upaya perbaikan dan tindaklanjut oleh DPRD terhadap pelaksanaan APBD.<sup>3</sup>

Dengan demikian nantinya dapat disimpulkan sejauhmana posisi dan fungsi strategis DPRD berjalan sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang No.23 tahun 2014 yang salah satunya dalam bentuk pengawasan. Terlebih-lebih pengawasan dalam pelaksanaan APBD yang merupakan tolak ukur dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dan pada akhirnya akan terbentuk pemerintahan yang bersih, efisien, efektif dan akuntabel di daerah. Dan pemerintahan yang baik di daerah akan

---

<sup>3</sup>Josef Riwu, Kaho. 1997. Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia. Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraanya. Raja Grafindo. Jakarta.

menopang pemerintahan yang baik pula secara nasional. Karena pemerintahan daerah adalah subsistem pemerintahan nasional.

Berdasarkan uraian diatas, betapa pentingnya fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD dalam pembangunan di daerah, oleh sebab itu saya tertarik untuk mengetahui dan meneliti lebih lanjut tentang pelaksanaan fungsi Pengawasan DPRD. Hasil penelitian nantinya akan dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul “**Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Agam Periode 2009-2014 Terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2012**”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berkaitan dengan uraian latar belakang itu, maka permasalahan yang dikemukakan adalah, sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Agam terhadap pelaksanaan APBD tahun 2012?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala pengawasan DPRD Kabupaten Agam terhadap pelaksanaan APBD tahun 2012?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah yang disampaikan, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Agam terhadap pelaksanaan APBD tahun 2012.

2. Untuk mengetahui dan mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Agam terhadap pelaksanaan APBD tahun 2012.

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

1. Secara teoritis

Hasil Penelitian nantinya diharapkan dapat memperkaya literatur atau kepustakaan di bidang hukum ketatanegaraan dan hukum administrasi, khususnya yang berkaitan dengan Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD terhadap Pelaksanaan APBD .

2. Secara praktis, diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam bagi Pemerintah daerah, khususnya Daerah Kabupaten Agam dalam Penyelenggaraan dan pelaksanaan APBD.

#### **E. Metode Penelitian**

Penelitian pada dasarnya merupakan tahapan untuk mencari kembali sebuah kebenaran. Sehingga akan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul tentang suatu objek penelitian.

Dan untuk tercapainya tujuan dan manfaat penulisan sebagaimana yang telah ditetapkan maka diperlukan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan penulisan tersebut dilaksanakan melalui:

##### **1. Pendekatan Masalah**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis yaitu mengacu pada penelitian yang bersifat analisis untuk mendapat kebenaran-kebenaran konkrit yang terdapat di lapangan.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah bersifat deskriptif yaitu memberikan gambaran secara sistematis, actual dan akurat terhadap data yang diteliti mengenai pelaksanaan pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

## 3. Sumber Data dan Jenis Data

### a. Sumber Data

Dalam penelitian ini sumber data yang di gunakan adalah:

#### 1. Data Lapangan

Data lapangan ini diperoleh melalui penelitian lapangan yang dilakukan oleh penulis di kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Agam serta wawancara dengan nara sumber mengenai pelaksanaan pengawasan APBD.

#### 2. Data Kepustakaan

Data yang diperoleh peneliti dalam penelitian ini dengan membaca peraturan Perundang-undangan, karya buku, jurnal-jurnal serta media-media yang terkait dengan persoalan yang akan dikaji, kemudian mencatat bagian yang memuat kajian tentang penelitian.

### b. Jenis Data

Adapun jenis data yang digunakan adalah:

#### 1. Data Primer

Data ini diperoleh melalui penelitian secara langsung ke lapangan melalui wawancara dengan Ibu Prisma Yenny, SE, Akt dan Bapak Effendi RM.

## 2. Data sekunder

Merupakan data yang diperoleh dari literature dengan melakukan penelitian kepustakaan. Data ini di bagi atas:

### 1. Bahan Hukum Primer

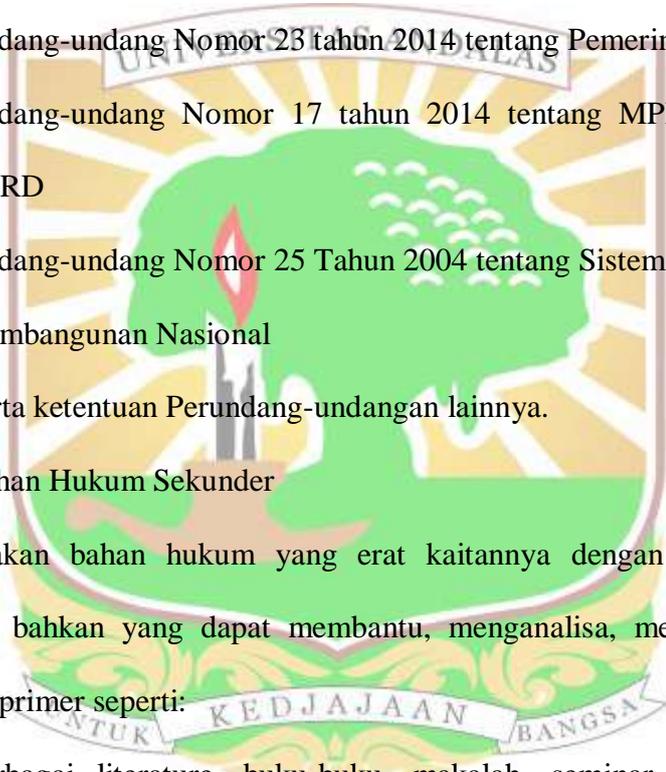
Sumber yang digunakan yaitu bahan hukum primer yang berupa peraturan Perundang-undangan, antara lain:

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945,
- 2) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,
- 3) Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD
- 4) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- 5) Serta ketentuan Perundang-undangan lainnya.

### 2. Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer, bahkan yang dapat membantu, menganalisa, memahami bahan hukum primer seperti:

- 1) Berbagai literature, buku-buku, makalah, seminar dan penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat.
- 2) Berbagai artikel atau tulisan yang terdapat dalam media massa atau internet



#### **4. Metode Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini, metode pengumpulan data yang digunakan adalah:

a. Studi dokumen yaitu merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum baik normatif maupun sosiologis karena penelitian hukum selalu bertolak dari premis normatif. Studi dokumen bagi penelitian yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

b. Wawancara merupakan salah satu metode pengumpulan data dengan melakukan tanya jawab secara lisan antara pewawancara dengan responden atau narasumber. Adapun wawancara yang digunakan adalah wawancara terstruktur yaitu suatu wawancara yang dilakukan kepada pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan yang akan diteliti.

#### **5. Pengolahan dan Analisis Data**

##### **a. Pengolahan Data**

Pengolahan data merupakan kegiatan merapikan hasil pengumpulan data dilapangan sehingga siap untuk dianalisis.

##### **b. Analisis Data**

Setelah semua data diperoleh, maka selanjutnya data tersebut dianalisa secara kualitatif, yaitu dengan pengelompokan data berdasarkan variabel yang sama kemudian dianalisa dan diolah untuk diambil kesimpulan, yang hasilnya akan dituangkan dalam bentuk tulisan ilmiah berupa skripsi.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Untuk terarahnya penulisan skripsi ini maka penulis perlu membuat sistematika penulisan yang terdiri dari :

## **BAB I : PENDAHULUAN**

Dalam Bab ini penulis membahas tentang latar belakang dari permasalahan yang diteliti yang dilanjutkan dengan menjelaskan tentang rumusan masalah, tujuan dan manfaat yang hendak dicapai, metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

## **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Pada Bab ini terdiri dari tinjauan umum tentang Otonomi Daerah, Tinjauan umum tentang DPRD dan Tinjauan umum mengenai APBD.

## **BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini akan menguraikan tentang bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Agam terhadap pelaksanaan APBD Tahun 2012 dan faktor-faktor yang menjadi kendala pengawasan DPRD Kabupaten Agam terhadap Pelaksanaan APBD Tahun 2012.

## **BAB IV : PENUTUP**

Pada bab ini berisikan tentang kesimpulan yang akan diambil dari penulisan skripsi ini dan saran + saran apa yang akan penulis berikan agar penulisan skripsi ini bermanfaat hendaknya bagi semua pihak.

## **DAFTAR PUSTAKA**