

**PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
TERHADAP PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN  
DAN BELANJA DAERAH BIDANG PENDIDIKAN  
KABUPATEN ASAHAN  
(Studi di DPRD Kabupaten Asahan)**

**SKRIPSI**

*Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat  
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)  
Program Studi Ilmu Hukum*

Oleh:

**ULFA AULIA PUTRI TARIGAN**  
NPM: 1306200346



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2017**

## ABSTRAK

### **Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Bidang Pendidikan Kabupaten Asahan (Studi di DPRD Kabupaten Asahan)**

Oleh  
**ULFA AULIA PUTRI TARIGAN**  
**NPM 1306200346**

Kewenangan DPRD mengontrol kinerja eksekutif agar terwujud *good governance* seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, DPRD dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tidak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya. Penyediaan sarana fisik pendidikan dan jumlah tenaga guru di kabupaten Asahan yang memadai merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan partisipasi sekolah dan kualitas pendidikan masyarakat. Pada tahun 2009 terdapat, 85 buah taman kanak-kanak dengan jumlah murid 5.073 orang dan guru sebanyak 295 orang. Sementara itu untuk sekolah dasar terdapat 422 sekolah dengan jumlah murid dan guru masing-masing 85 544 orang dan 4 900 orang. Untuk tingkat Lanjutan pertama (SLTP) terdapat 93 sekolah, 27 904 orang murid dan 2 072 orang guru.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kab Asahan dalam pengelolaan kebijakan di bidang pendidikan. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, jenis penelitian ini adalah yuridis empiris.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 366 huruf (c) untuk DPRD Kabupaten/ Kota, yang sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, dinyatakan dengan jelas bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota; Model Pengawasan yang kami lakukan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah/kota sangat beragam, tergantung sudut pandang mana yang digunakan. demikian halnya dengan DPRD Kab Asahan. dalam menjalankan fungsi pengawasan menggunakan beberapa model pengawasan yaitu Pengawasan dari segi substansi pengawasan lintas sektoral kunjungan kerja terhadap lapisan masyarakat; Hambatan-hambatan pengawasan DPRD Kab Asahan dibidang pendidikan secara internal adalah sumber daya manusia, latar belakang pendidikan anggota DPRD yang bermacam-macam/berbeda, keterlambatan anggota DPRD dalam mematuhi tata tertib dan kode etik.

Kata Kunci: Pengawasan, DPRD, APBD, Pendidikan, Kab. Asahan

## KATA PENGANTAR



**Bismillahirrahmanirrahim  
Assalammu'alaikum Warrahmatullahi Wabarrakatuh**

Pertama-tama saya sampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang yang atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang akan menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul: **PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH TERHADAP PENGELOLAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH BIDANG PENDIDIKAN KABUPATEN ASAHAN (STUDI DI DPRD KABUPATEN ASAHAN)**”.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah saya ucapkan rasa terimakasih yang Sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara **Bapak Dr.Agussani M.AP** atas kesempatan dan fasilitasnya yang diberikan untuk dapat mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara **Ibu Ida Hanifah S.H.,M.H** atas kesempatan yang diberikan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada wakil Dekan I **Bapak Faisal S.H.,M.Hum** dan Wakil Dekan III **Bapak Zainuddin S.H.,M.H**. Serta rasa terimakasih yang sebesar-besarnya

kepada **Bapak Ahmad Fauzi, S.H., Mkn** selaku Penasihat Akademik yang telah memberikan nasihat dan masukannya kepada penulis.

Terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada **Bapak Mukhlis Ibrahim, SH., M.H** selaku Pembimbing I dan **Bapak Guntur Rambe, SH., M.H** selaku Pembimbing II, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran sehingga skripsi ini dapat diselesaikan.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terimakasih kepada seluruh staf biro Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Penghargaan dan terimakasih disampaikan kepada (orang-orang yang telah memberikan kontribusinya) atas bantuan dan dorongan yang diberikan sehingga skripsi ini dapat diselesaikan.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terima kasih kepada:

1. Kedua Orang Tua Ayahanda Alm. H. Patriot Tarigan, SH dan Ibunda Hj. Suryati Sebayang atas penghormatan yang tulus, memberikan kasih sayang yang berlimpah serta doa yang tiada terputus.
2. Abang Fadly Julyanda Tarigan, SH, M. Fandy Aditya Tarigan, SH dan kakak Chika Mahlyda Aryanta Sebayang S.Tr, Tengku Poppy Widyana SE dan semua Keluarga Besar di Medan yang telah memberikan semangat dan supportnya baik secara moril maupun materil yang kalian berikan

sehingga penulis dapat menyelesaikan perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dengan baik.

3. Terimakasih kepada para sahabat-sahabatku Fany Dumasari, Yogi Prasetya Sinambela, Adeka Ridayani Ginting, Fitria Ningsih, Ely Susanti, Annisa Mardhatillah Harsono dkk lain yang telah memberikan dukungan dan supportnya serta mendampingi sampai di akhir kuliah. Semoga persahabatan ini tiada terputus sampai akhir hidup.
4. Terima kasih kepada Para sahabat jenjang SMA yang memberi dukungan dan doa dalam pengerjaan skripsi ini yaitu Meiliza Isnaini Tarigan A.Md, Siti Rahma A.Md, Novi Puspita Sari A.Md, Cahya Addina A.Md, Deby Natasya Sitorus, Indah Kurnia Sari Sianipar, Raja Indra Rizki, Nur Rizda Malay, Dimas Hadi Sucipto, Zairomi Nuari Tanjung, Arie Sushmita dan lain-lain.
5. Terima kasih kepada para sahabat Cewcan yaitu Shela Natasha, Desy Faradhilla, Dwi Fadillah Putri, Siti Annisa Aulia Sari, Hagaina Menda Yanina Ginting, Melieza Anisya Alfian, Hidayatus Sakinah, Puspita Dwi Naskah
6. Terima kasih kepada teman-teman kelas Hukum Tata Negara yang memberi dukungan dan semangat dalam pengerjaan skripsi.
7. Kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Semoga Allah SWT membalas budi baik dan bantuan yang diberikan dengan balasan yang berlipat ganda.

Akhirnya penulis sampaikan, tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali illahirobbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terima kasih semua, tiada lain yang diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan.

Medan, 3 April 2017  
Penulis

Ulfa Aulia Putri Tarigan

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. LatarBelakang.....	1
1. Rumusan Masalah .....	9
2. Manfaat Penelitian.....	9
B. Tujuan Penelitian .....	10
C. Metode Penelitian .....	11
D. Defenisi Operasional.....	13
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	14
A. Otonomi Daerah.....	14
B. Pemerintah Daerah.....	18
C. Teori Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .....	36
D. Sistem Pendidikan Nasional .....	40
E. Gambaran Umum Lokasi Penelitian Kabupetan Asahan.....	42
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b> .....	54
A. Mekanisme Pengawasan Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Menurut Ketentuan Perundang-Undangan.....	55
B. Peran DPRD Kabupaten Asahan Dalam Melaksanakan Pengawasan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten Asahan Bidang Pendidikan .....	61

C. Kendala Yang Dihadapi DPRD Kabupaten Asahan Dalam Melaksanakan Pengawasan Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten Asahan Bidang Pendidikan .....	68
<b>BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>71</b>
A. Kesimpulan.....	71
B. Saran.....	72
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>73</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Indonesia adalah sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan daerah Kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. 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 sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan WaliKota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan Kabupaten dan Kota.

Kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat Sebagaimana dimaksud, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota atau antara Provinsi dan Kabupaten dan Kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Kewenangan yang diberikan kepada daerah-daerah tidak di salah gunakan, pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap daerah. Bagi Provinsi pengawasan dilakukan oleh presiden, sedangkan bagi tingkat-tingkat daerah lainnya oleh daerah setingkat di atasnya, yaitu Provinsi mengawasi Kabupaten/Kota besar dalam lingkungan wilayahnya, sebaliknya Kabupaten/Kota besar mengawasi desa/kota kecil yang berada di bawahnya. Bentuknya dapat berupa pengawasan preventif yaitu sebelum putusan dikeluarkan oleh DPRD atau DPD, kepala daerah selaku wakil pemerintahan berhak menahan putusan tersebut bila putusan-putusan tersebut dinilai bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Bisa pula dilakukan pengawasan represif, yaitu putusan-putusan yang telah dikeluarkan DPRD atau DPD jika dinilai oleh presiden bagi Provinsi dan oleh DPD setingkat lebih atas bagi lain-lain daerah bertegangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat ditunda atau dibatalkan.<sup>1</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan otonomi daerah, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi

---

<sup>1</sup>Ni'Matul Huda, 2007. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, halaman 58.

sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, ditegaskan bahwa pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten/Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintah daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>2</sup>

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Otonomi daerah adalah hak mengurus rumah tangga daerah sendiri. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah Provinsi kepada Kabupaten/Kota dan/atau desa serta dari pemerintah Kabupaten/Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Otonomi daerah adalah hak wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan

---

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, 2013. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 328.

pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Otonomi daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah bukan dan bukan otonomi “daerah” dalam pengertian suatu wilayah/ territorial tertentu di tingkat lokal. Walaupun implementasi otonomi daerah diarahkan sebagai pembesaran kewenangan daerah, maka kewenangan itu harus di kelola secara adil, jujur dan demokratis. Dalam hubungan itu, kepala daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat daerah. Cara pandang yang demikianlah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara kepala daerah dengan otonomi daerah.<sup>3</sup>

Sistem pengawasan memegang peranan penting untuk memastikan bahwa segala sesuatu berjalan sesuai dengan mandat, visi, misi, tujuan, serta target organisasi. Sistem pengawasan memiliki dua tujuan utama, yaitu akuntabilitas dan proses belajar. Dari segi akuntabilitas, sistem pengawasan akan memastikan bahwa dana pembangunan digunakan sesuai dengan etika dan aturan hukum dalam rangka memenuhi rasa keadilan. Dari sisi proses belajar, sistem pengawasan akan memberikan informasi tentang dampak dari program atau

---

<sup>3</sup> J. Kaloh, 2010. *Kepemimpinan Kepala Daerah (Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Melaksanakan Otonomi daerah)*, Jakarta : Sinar Grafika, Jakarta, halaman 15

intervensi yang dilakukan, sehingga pengambil keputusan dapat belajar tentang bagaimana menciptakan program yang lebih efektif.<sup>4</sup>

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang kini telah dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir di ubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah menempatkan Pemerintah Daerah dan DPRD selaku penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sesama unsur pemerintahan daerah pada dasarnya kedudukan Pemerintah Daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif) adalah sama, yang membedakannya adalah fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajibannya. Karena itu hubungan yang harus dibangun antara Pemerintah Daerah dan DPRD mestinya adalah hubungan kemitraan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*). Fungsi pengawasan DPRD mempunyai kaitan yang erat dengan fungsi legislasi, karena pada dasarnya objek pengawasan adalah menyangkut pelaksanaan dari perda itu sendiri dan pelaksanaan kebijakan publik yang telah tertuang dalam perda.

Kewenangan DPRD mengontrol kinerja eksekutif agar terwujud *good governance* seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, DPRD dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tidak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya.

Penyediaan sarana fisik pendidikan dan jumlah tenaga guru di Kabupaten Asahan yang memadai merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan partisipasi sekolah dan kualitas pendidikan masyarakat. Pada tahun 2009 terdapat,

---

<sup>4</sup> Titik Triwulan Tutik. 2011. *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana, halaman 445

85 buah taman kanak-kanak dengan jumlah murid 5.073 orang dan guru sebanyak 295 orang. Sementara itu untuk sekolah dasar terdapat 422 sekolah dengan jumlah murid dan guru masing-masing 85.544 orang dan 4.900 orang. Untuk tingkat Lanjutan pertama (SLTP) terdapat 93 sekolah, 27.904 orang murid dan 2.072 orang guru.

Tahun yang sama jumlah sekolah Lanjutan atas (SLTA) umum terdapat 41 sekolah dengan jumlah murid 14.487 orang dan guru 1.235 orang. Untuk SLTA kejuruan terdapat 27 sekolah, 703 orang guru dan 7.937 orang murid. Rasio murid terhadap sekolah untuk tingkat SD adalah 203 murid per sekolah dengan rasio tertinggi terdapat di Kecamatan Air Joman dan terendah di Kecamatan Sei Kepayang Timur masing-masing 286 dan 126 murid per sekolah. Untuk SLTP Rasio murid terhadap sekolah adalah 300 murid per sekolah. Rasio tertinggi terdapat di Kecamatan Kisaran Timur yaitu 592 murid per sekolah dan terendah di Kecamatan Rahuning yaitu 36 murid per sekolah. Sementara untuk tingkat SLTA (SMU + SMK) rasio murid terhadap sekolah adalah 330 murid per sekolah. Rasio tertinggi terdapat di Kecamatan Pulau Rakyat (554 murid per sekolah) dan terendah di Kecamatan Rawang Panca Arga yaitu 70 murid per sekolah. Selain itu di Asahan juga terdapat sekolah agama (madrasah) yang setara dengan sekolah umum yaitu 76 Madrasah Ibtidaiyah (MI) dengan 8.786 murid dan 559 guru, 76 Madrasah Tsanawiyah (MTs) dengan 10.898 murid dan 1.161 guru, 37 Madrasah Aliyah (MA) dengan 3.785 murid dan 502 guru.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Alimudin Sidabalok. 2010. *Asahan Dalam Angka 2010*. Kisaran: BPS, halaman 181

Kabupaten Asahan juga terdapat beberapa perguruan tinggi swasta (Strata 1 dan Diploma) yaitu UNA, UMSU, IAIDU, AKPER YAGMA, AKPER PEMDA dan AMIK.<sup>6</sup>

Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Kabupaten Asahan menetapkan 45 calon legislatif (Caleg) terpilih untuk mengisi kursi di DPRD periode 2014-2019. Nama-nama anggota DPRD Kabupaten Asahan periode 2014-2019 setelah terpilih dalam pemilu 9 April 2014 lalu. Dari daerah pemilihan (dapil) I (Kisaran Barat-Kisaran Timur) Henri Siregar (PKS) 2. 044 suara, Handi Afran Sitorus (PDI-P) 1. 210 suara, Mangandar (Golkar) 2. 880 suara, Baharuddin Harahap SH (Gerindra) 2. 326 suara, Sri Irawati, S. Sos (PAN) 2. 822 suara, Nanang Syahrial (PPP) 2. 642 suara, Eben Ezer Siregar SH (Hanura) 2. 204 suara, Polman Simarmata (PKPI) 2. 168 suara. Dapil 2 (Buntu Pane - Tinggi Raja - Setia Janji - BP Mandoge) : Hidayat Nasution SPd (PKS) 2. 060 suara, Rosmansyah STP (PDI-P) 2. 548 suara, Emaris (Golkar) 2. 507 suara, Bambang Rusmanto (Gerindra) 2. 140 suara, Lela Sari Sinaga (Demokrat) 3. 073 suara, Horas Majadi Sirait SE (PAN) 1. 892 suara. Dapil 3 (Meranti - Pulo Bandring- Rawang Panca Arga) berhak duduk di kursi DPRD Asahan, Alfred Panjaitan (PDI-P) 2. 348 suara, Jalina Purba (Golkar) 2. 646 suara, Ilham Harahap Sag (Demokrat) 1. 816 suara, Sumarwan (Hanura) 2. 467 suara. Dapil 4 (Air Joman-Silo Laut, Tanjungbalai) masing-masing, Hermasnyah Siregar (PDI-P) 1. 977 suara, Drs Mapilindo MPd (Golkar) 2. 056 suara, Pajar Prianto SH (Golkar) 5. 400 suara, Ir Al Anshari 1. 369 suara, Budianto Lubis SE (Demokrat) 1. 955 suara, Drs H

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

Sapariman (PAN) 3. 720 suara, Nurlela Panjaitan (PPP) 1. 761 suara. Dapil 5 (Teluk Dalam - Simpang Empat - Sei Kepayang), Armen Margolang SP (PDI-P) 2. 714 suara, H Benteng Panjaitan SH (Golkar) 4. 201 suara, Dolli Sinaga SE (Gerindra) 2. 191 suara, Irwansyah Siagian SE (Demokrat) 3. 202 suara, Bun Yaddin SH (PAN) 2. 405 suara, Maruli Manurung (Hanura) 1. 740 suara. Dapil 6 (Sei Dadap - Air Batu), H Chairuddin (Nasdem) 1. 961 suara, Dra Hj Winarni Supraningsih MMA (PDI-P) 2. 254 suara, Parlindungan Panjaitan (Golkar) 3. 308 suara, Syahrial (Demokrat) 2. 885 suara, Dahrun Hutagaol SE MM (PAN) 2. 720 suara. Dapil 7 (Pulo Rakyat- Rahuning - Aek Kuasan - Aek Songsongan - Bandar Pulau) : Alimin (PKS) 2. 441 suara, Yenni Manik (PDI-P) 2. 000 suara, Juliamin (Golkar) 2. 449 suara, Drs Mansur Marpaung MM (Gerindra) 2. 976 suara, Santoso (Demokrat) 4. 774 suara, Ir Nursan Siagian (PAN) 2. 508 suara, Juli Hernani (Hanura) 3. 138 suara, Drs Mhd Sofyan Ismail (PBB) 2. 219 suara, Aler Simarmata (PKPI) 2. 193 suara.<sup>7</sup>

Penjelasan umum Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dapat diambil suatu makna pemisahan Pemerintahan Daerah (Eksekutif) dengan DPRD (Legislatif) adalah untuk memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat. Oleh karena itu, DPRD diberi hak-hak yang cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pembuatan suatu kebijakan daerah dan pengawasan pelaksanaan kebijakan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat. Oleh karena itu, DPRD diberi hak-hak yang cukup luas dan diarahkan untuk menyerap

---

<sup>7</sup> “KPUD Asahan Tetapkan 45 Anggota DPRD Periode 2014-2019”, melalui <http://hariansib.com>, diakses Minggu tanggal 19 Maret 2017.

serta menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pembuatan suatu kebijakan daerah dan pengawasan pelaksanaan kebijakan status pendidikan kab Asahan

Permasalahan Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Asahan Terhadap Kebijakan Pemerintah Daerah Asahan Bidang Pendidikan Tahun 2011-2012. Jika kita lihat dalam negara ini terlihat bahwa, DPRD dalam melaksanakan haknya sebagai implementasi dari tugas legislasinya dalam pelaksanaan otonomi daerah belum sepenuhnya terealisasi dan sangat kurang bahkan hampir tidak terlaksana sama sekali.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk mengangkat suatu penelitian yang berjudul : *Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Bidang Pendidikan Kabupaten Asahan (Studi di DPRD Kabupaten Asahan)*”.

## **1. Rumusan masalah**

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana mekanisme pengawasan pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah menurut ketentuan perundang-undangan?
- b. Bagaimana peran DPRD Kabupaten Asahan dalam melaksanakan pengawasan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Asahan bidang pendidikan?
- c. Bagaimana kendala yang dihadapi DPRD Kabupaten Asahan dalam melaksanakan pengawasan pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Asahan bidang pendidikan?

## **2. Manfaat penelitian**

Manfaat dalam penelitian ini adalah secara teoritis dan praktis, yaitu:

### **a. Secara Teoritis**

Secara teoritis penelitian ini memberikan gambaran yang jelas mengenai peran DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan di bidang pendidikan Kabupaten Asahan. Tulisan ini diharapkan berguna bagi masyarakat agar mengetahui bagaimana konsepsi hak tersebut diakui dan dilindungi di Indonesia.

### **b. Secara Praktis**

Secara praktis penelitian ini memberikan pemahaman yang baik dan komprehensif mengenai peran DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan di bidang pendidikan Kabupaten Asahan. Tulisan ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang utuh atas pengawasan anggaran di bidang pendidikan kepada semua lapisan masyarakat. Tulisan ini juga diharapkan mampu membantu praktisi pendidikan dalam memahami pengawasan anggaran di bidang pendidikan.

## **B. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian yang berjudul Pengawasan DPRD terhadap pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah bidang pendidikan Kabupaten Asahan (studi di DPRD Kabupaten Asahan) pada hakekatnya mengungkapkan apa yang hendak dicapai oleh peneliti, sehingga tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui mekanisme pengawasan pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah menurut ketentuan perundang-undangan;

2. Untuk mengetahui peran DPRD Kabupaten Asahan dalam melaksanakan pengawasan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Asahan bidang pendidikan; dan
3. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi DPRD Kabupaten Asahan dalam melaksanakan pengawasan pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten Asahan bidang pendidikan.

### **C. Metode Penelitian**

Penulisan yang baik diperlukan ketelitian, kecermatan, dan usaha gigih hingga diperoleh hasil maksimal yang sesuai dengan standart penulisan ilmiah, menyusun dan mengimplementasikan data yang berkaitan dengan fenomena yang diselidiki maka digunakan penelitian meliputi:

#### **1. Sifat Penelitian**

Untuk melakukan penelitian dalam membahas skripsi ini diperlukan suatu spesifikasi penelitian deskriptif analitis, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menguraikan keseluruhan pokok permasalahan yang dibahas dalam skripsi sebagaimana yang dikemukakan dalam rumusan masalah, terlebih dahulu dihubungkan yang telah ada, baik diperoleh dari lapangan dan sumber kepustakaan.

Adapun metode pendekatan yang digunakan untuk melakukan penelitian dalam pembahasan skripsi ini adalah metode pendekatan yuridis empiris yaitu penelitian hukum yang berfungsi untuk melihat hukum dalam artian nyata dan

meneliti bagaimana bekerjanya hukum dilingkungan masyarakat.<sup>8</sup> Penelitian dalam skripsi ini dilakukan dengan studi lapangan dan wawancara dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Asahan. Studi ini dilakukan dengan tetap berpedoman kepada ketentuan hukum dan peraturan undang-undang yang berlaku.

## 2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah sumber data primer, yaitu sumber data yang diperoleh langsung dari lokasi penelitian (*field research*) yaitu data hasil wawancara dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Asahan. Penelitian ini juga ditambah dengan data sekunder yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer yang dipakai dalam penelitian ini berupa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
- b. Bahan buku sekunder yang dipakai dalam penulisan berupa bacaan yang relevan dengan materi yang diteliti seperti, buku-buku tentang hukum pidana dan karya ilmiah; dan

---

<sup>8</sup> “Metode Penelitian Hukum Empiris dan Normatif”, melalui <http://www.idtesis.com>, diakses tanggal 23 Maret 2017 pada jam 20.16 WIB

- c. Bahan hukum tersier berupa bahan-bahan yang diberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan menggunakan kamus hukum dan website.

### **3. Alat Pengumpul Data**

Alat pengumpul data dalam penelitian ini adalah melalui studi penelitian lapangan atau wawancara dan studi dokument (kepuustakaan) yang bertujuan untuk mendapatkan data dan informasi berkaitan dengan judul skripsi yang sedang diteliti.

### **4. Analisis Data**

Data yang diperoleh dari studi lapangan (*field research*) dan studi kepuustakaan dikumpulkan serta diurutkan kemudian diorganisasikan dalam satu pola, kategori, dan uraian dasar. Sehingga dapat diambil sebuah pemecahan masalah yang akan diuraikan dengan menggunakan analisis kualitatif.

### **D. Defenisi Operasional**

1. Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan keputusan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan.<sup>9</sup>
2. Dewan Perwakilan rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsure penyelenggara pemerintahan daerah di provinsi/Kabupaten/Kota di Indoneisa.

---

<sup>9</sup> "Pengawasan", melalui <http://www.malikazisahmad.wordpress.com>, diakses tanggal 19 Maret 2017 pada jam 20. 05 WIB

3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah dan ditetapkan dengan peraturan daerah.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A Otonomi Daerah

Pemerintah daerah dikembangkan berdasarkan asas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantuan. Asas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah-daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, hubungan yang di idealkan antara pemerintah pusat dengan pemerintah Provinsi dan pemerintah Provinsi dengan pemerintah Kabupaten/Kota adalah hubungan yang tidak bersifat hierarkis. Namun demikian, fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah, tetap dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah Provinsi sebagaimana mestinya.<sup>10</sup>

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak wewenang untuk memajemeni daerah, dan tanggung jawab terhadap kegagalan dalam memajemeni daerahnya tersebut.<sup>11</sup>

Pembentukan pemerintahan daerah ini bertujuan mencapai efektifitas dan efisinsi dalam pelayanan kepada masyarakat. Bung Hatta menjelaskan bahwa wujud kedaulatan rakyat sebagai pernyataan dari pemerintahan rakyat ialah dalam

---

<sup>10</sup>Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 220

<sup>11</sup>Utang Rosidi. 2010. *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia, halaman 85

keadaan seluruhnya atau dalam bagian-bagiannya memerintah dirinya sendiri. Akan tetapi kedaulatan yang dilakukan oleh rakyat daerah bukanlah kedaulatan yang keluar dari pokoknya, melainkan kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat yang lebih atas. Dengan demikian kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat daerah tidak boleh bertentangan dengan garis-garis besar yang telah ditetapkan dalam garis-garis besar haluan negara. Otonomi yang diselenggarakan dalam negara kesatuan republic Indonesia paling tidak di pengaruhi oleh faktor-faktor yang mendasarinya yaitu sebagai berikut:

1. Keragaman bangsa Indonesia dengan sifat-sifat istimewa pada berbagai golongan, tidak memungkinkan pemerintah diselenggarakan secara seragam;
2. Wilayah Indonesia yang berpulau-pulau dan luas dengan segala pembawaan masing-masing memerlukan cara penyelenggaraan yang sesuai dengan keadaan dan sifat-sifat dari berbagai pulau tersebut;
3. Desa dan berbagai persekutuan hukum merupakan salah satu sandi yang ingin dipertahankan dalam susunan pemerintahan negara;
4. Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menghendaki suatu susunan pemerintahan yang demokratis;
5. Desentralisasi adalah salah satu cara mewujudkan tatnan demokratis tersebut; dan
6. Efisiensi merupakan salah satu ukuran keberhasilan organisasi. Republik Indonesia yang luas dan penduduk yang banyak dan beragam memerlukan suatu cara penyelenggaraan pemerintahan negara yang menjamin efisiensi

dan efektivitas. Dengan membagi-bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam satuan-satuan yang lebih kecil (desentralisasi), efisiensi dan efektivitas tersebut dapat tercapai.<sup>12</sup>

Pemberlakuan otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Amandemen kedua tahun 2000 untuk dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang yang dibentuk khusus untuk mengatur daerah, UUD 1945.

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Pasal 1 poin 5 adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara itu daerah otonom dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Pasal 1 poin 6 dijelaskan selanjutnya yang disebut daerah, adalah 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.

Pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh faktor-faktor yang meliputi kemampuan si pelaksana, kemampuan dalam keuangan, ketersediaan alat dan bahan, dan kemampuan dalam berorganisasi. Otonomi daerah tidak mencakup bidang-bidang tertentu, seperti politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama. Bidang-bidang tersebut tetap menjadi

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, halaman 83-84

urusan pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi daerah berdasar pada prinsip demokrasi, keadilan, pemerataan, dan keanekaragaman.

Pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan prinsip desentralisasi, dekonsentrasi dan pembantuan yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sebagai berikut:

1. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu; dan
3. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada Kabupaten/Kota dan/atau desa serta dari pemerintah Kabupaten Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Adanya otonomi daerah berarti telah memindahkan sebagian besar kewenangan yang tadinya berada dipemerintah pusat diserahkan kepada daerah otonom, sehingga pemerintah daerah otonom dapat lebih cepat dalam merespon tuntutan masyarakat daerah sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Karena kewenangan membuat kebijakan peraturan daerah sepenuhnya menjadi wewenang daerah otonom, maka dengan otonomi daerah pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan akan dapat berjalan lebih cepat dan lebih berkualitas. Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah sangat bergantung kepada

kemampuan keuangan daerah, sumber daya yang dimiliki daerah, serta kemampuan daerah untuk mengembangkan segenap potensi yang ada di daerah otonom.

Sistem otonomi daerah, dikenal istilah desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia, sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Sementara itu tugas pembantuan merupakan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan atau desa dari pemerintah Provinsi kepada Kabupaten/Kota dan atau desa serta dari pemerintahan Kabupaten /Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

## **B Pemerintah Daerah**

### **1. Pengertian Pemerintah Daerah**

Negara dapat diartikan sebagai suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Pemerintah dalam hal ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi negara antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan lain-lain. Untuk dapat bertindak dengan sebaik-baiknya demi mencapai tujuan tersebut, pemerintah mempunyai

wewenang yang mana wewenang tersebut dibagikan lagi kepada alat-alat kekuasaan negara, agar tiap sektor tujuan negara dapat dikerjakan secara bersama. Berkenaan dengan pembagian wewenang ini maka terdapat suatu pembagian tugas negara kepada alat-alat kekuasaan negara di dalam menyelenggarakan tugas-tugas yang diberikan oleh konstitusi kepada pemerintah sesuai dengan amanat konstitusi dari negara yang bersangkutan.<sup>13</sup>

Kata pemerintahan adalah terjemahan dari *government* atau *bestuur* (Belanda) yang secara umum memang bertugas untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat (*welfarestate*). Di bagian lain M. Solly Lubis dalam buku Nomensen Sinamo bahwa istilah pemerintah atau pemerintahan itu meliputi tiga pengertian yang tidak sama yaitu:

- a. Pemerintah sebagai gabungan dari semua badan kenegaraan yang berkuasa memerintah dalam arti yang luas, jadi termasuk semua badan-badan kenegaraan yang bertugas yang menyelenggarakan kesejahteraan umum, badan-badan kenegaraan yang dipercaya membuat peraturan, badan kenegaraan yang bertugas mempertahankan peraturan, dan badan-badan negara yang bertugas mengadili;
- b. Pemerintah sebagai gabungan badan-badan kenegaraan yang tertinggi ataupun suatu badan tertinggi yang berkuasa memerintah di wilayah suatu negara, misalnya raja, presiden, kaisar, dan lain-lain; dan

---

<sup>13</sup> Nomensen Sinamo, 2012, *Hukum Tata Negara Suatu Kajian Kritis Tentang Kelembagaan Negara*, Jakarta: Permata Aksara, halaman 151.

- c. Pemerintah dalam arti kepala negara (Presiden) bersama-sama dengan Menteri-Menterinya yang berarti organ eksekutif yang biasa disebut dengan dewan menteri dan kabinet.<sup>14</sup>

Karena kompleksnya atau luasnya tugas-tugas dan urusan pemerintahan itu kemudian muncul gagasan untuk membagi atau mendistribusikan sebagian kekuasaan itu ke daerah yang kemudian secara konstitusional lahir lah pemerintahan daerah.

Pemerintah daerah merupakan bagian yang integral dalam sistem politik dan pembangunan nasional sehingga garis politik dan perundang-undangan mengenai pemerintah di daerah ini harus konsisten dengan wawasan dan system politik nasional.<sup>15</sup>

## **2. Dasar Hukum Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonom adalah 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.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, halaman 152.

<sup>15</sup> Solly Lubis. 2008. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Mandar Maju, halaman 155.

Perubahan yang menonjol dalam pelaksanaan Otonomi Daerah ini adalah antara lain:

- a. Struktur Organisasi Tata laksana;
- b. Pada masa era orde baru dan digantikan dengan era reformasi menimbulkan perubahan yaitu beralihnya sistem pemerintahan yang awalnya sentralistik-otoritarian, beralih pada desentralis;
- c. Perubahan otonomi daerah berpengaruh terhadap pemilihan umum, yaitu dari perubahan cara memilih yang semula dicoblos menjadi dicentang kemudian ukuran surat suara yang terlalu besar seakan-akan menggambarkan bahwa pemilu tidak memudahkan masyarakat untuk menentukan siapa yang akan menjadi pengemban amanah mereka;
- d. Dalam masa demokrasi, pemuda tidak hanya turut aktif dalam menyampaikan aspirasi politik pemuda dalam pemilu namun berpartisipasi dalam mensosialisasikan esensi pemilu itu sendiri kepada pemuda lainnya yang berpandangan sempit tentang pemilu seharusnya dapat dilakukan untuk meningkatkan kesadaran politik masyarakat pada umumnya, khususnya pemuda;
- e. Dalam kasus perubahan sosial pada institusi pemerintahan, perubahan materi lebih cepat daripada perubahan non-material, berupa penataan ulang struktur birokrasi Pemerintah Daerah;
- f. Terjadi perubahan pola interaksi dalam mekanisme pemerintahan karena struktur birokrasi yang terkait satu sama lain. Hal ini terjadi karena adanya perampangan dinas; dan

- g. Sesudah otonomi mengalami pemecahan dua bidang dari seksi pelayanan dan rehabilitasi yaitu menjadi seksi penyantunan dan rehabilitasi dan penyaluran dan pembinaan lanjut.<sup>16</sup>

Dasar Hukum Pelaksanaan Otonomi Daerah terdapat dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Ketetapan MPR-RI, serta beberapa Undang-Undang, yaitu:

a. Undang-Undang Dasar

Sebagaimana telah disebut di atas Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Pasal 18 UUD menyebutkan adanya pembagian pengelolaan pemerintahan pusat dan daerah. Pemberlakuan sistem otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Kedua tahun 2000 untuk dilaksanakan berdasarkan undang-undang yang dibentuk khusus untuk mengatur pemerintahan daerah. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasca-amandemen itu mencantumkan permasalahan pemerintahan daerah dalam Bab VI, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh undang-undang.

b. Ketetapan MPR-RI

Tap MPR-RI No. XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang

---

<sup>16</sup> “Dampak Bentuk Pemerintahan Desentralisasi”, melalui <http://novaandrianmas.wordpress.com>, diakses Selasa tanggal 10 Januari 2017.

berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas Desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 adalah mendorong untuk pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Namun, karena dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, maka aturan baru pun dibentuk untuk menggantikannya. Pada 15 Oktober 2004, Presiden Megawati Soekarno putri mengesahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diamandemen menjadi Undang-undang nomor 12 Tahun 2008, dan terakhir Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut di atas tidak diragukan lagi bahwa pelaksanaan Otonomi Daerah memiliki dasar hukum yang kuat. Tinggal permasalahannya adalah bagaimana dengan dasar hukum yang kuat tersebut pelaksanaan Otonomi Daerah bisa dijalankan secara optimal.

Wewenang Otonomi daerah Sesuai dengan dasar hukum yang melandasi otonomi daerah, pemerintah daerah boleh menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan

pemerintah pusat. Maksudnya, pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih berpatokan pada undang-undang pemerintah pusat.

### **3. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah**

Sebagaimana peneliti jelaskan sebelumnya bahwa hubungan pemerintah pusat dan daerah lahir atas adanya pembatasan kekuasaan. Dewasa ini hubungan pemerintah pusat dan daerah yang ramai dibicarakan ialah hubungan pemerintah pusat negara federal dan negara kesatuan. Untuk lebih memahami hubungan tersebut maka perlu dikaji terlebih dahulu bentuk negara federal dan kesatuan. Pada umumnya setiap negara memiliki bentuk negara yang sesuai dengan karakter dan filosofi bangsanya sehingga terdapat berbagai bentuk negara di dunia ini. Menurut beberapa teori modern, bentuk-bentuk negara modern yang terpenting dewasa ini adalah negara serikat atau federasi dan negara kesatuan atau unitarisme.

Hubungan dalam bidang kewenangan berkaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Digolongkan sebagai otonomi luas apabila memenuhi ketentuan berikut: pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua, apabila sistem *supervise* dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan

kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.<sup>17</sup> Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pengecualian kewenangan yang ditentukan oleh pemerintah pusat, yaitu:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintah adalah sebagai berikut:

- a. Urusan politik luar negeri misalnya mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya;
- b. Urusan pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan

---

<sup>17</sup> Utang Rosidi. , *Op. Cit*, halaman 147

kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara, dan sebagainya;

- c. Urusan keamanan misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara, dan sebagainya;
- d. Urusan yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional;
- e. Urusan moneter dan fiskal nasional adalah kebijakan makro ekonomi, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya; dan
- f. Urusan agama misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya.

Selain keenam urusan tersebut merupakan wewenang pemerintah daerah.

Dengan demikian, urusan yang dimiliki oleh pemerintah daerah menjadi tidak terbatas. Daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sekira-kiranya mampu dilaksanakan oleh pemerintah daerah

dan memiliki potensi untuk dikembangkan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat.<sup>18</sup>

#### **4. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah**

Dalam suatu negara yang menganut asas desentralisasi dalam system pemerintahannya maka akan mengenal adanya Daerah-daerah Otonom yang mempunyai kebebasan dalam mengatur dan mengurus urusan yang menjadi urusan rumah tangganya sendiri. Dalam mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangganya tersebut kepada Daerah otonom juga diberikan sumber-sumber dana atau penerimaan yang akan dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan biaya pelaksanaan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerah.<sup>19</sup>

Sama seperti halnya pada pemerintah pusat maka pemerintah daerah juga harus menuangkan program-program dan rencana pengeluaran dan penerimaan untuk suatu periode di masa depan ke dalam suatu bentuk anggaran yang disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Anggaran ini juga mempunyai fungsi yang sama dengan anggaran Negara pada umumnya yaitu sebagai alat pengawasan bagi masyarakat atas kebijaksanaan yang diambil oleh pemerintah daerah dan realisasi dari kebijaksanaan yang diambil tersebut. Selain itu juga sebagai pedoman bagi alat-alat pemerintah daerah dalam menjalankan kegiatan atau aktivitasnya.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, halaman 149.

<sup>19</sup> Agung Muhammad Rizki. 2007. *analisis anggaran pendapatan dan belanja daerah sebelum dan sesudah pelaksanaan undang-undang otonomi daerah uu no. 32/2004 dan uu no. 33/2004*, Skripsi, halaman 34

Pengertian secara khusus mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah seperti yang dimuat di dalam ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 1 Angka 17 menyatakan “APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang di bahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan di tetapkan dengan peraturan daerah”. Hal ini mempunyai arti bahwa pelaksanaan APBD di suatu daerah akan sangat dipengaruhi oleh kebijaksanaan pemerintah daerah tersebut.<sup>20</sup>

APBD memuat Pendapatan Daerah, Belanja Daerah dan Pembiayaan. Adapun sumber-sumber Pendapatan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 157 terdiri dari :

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD);
- b. Dana Perimbangan; dan
- c. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.<sup>21</sup>

Penjelasan ketiga sumber-sumber tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

PAD adalah penerimaan sektor daerah dari sektor Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Ketentuan yang mengatur tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terdapat pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2000 atas perubahan dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997. Undang-Undang ini menetapkan jenis-jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut daerah. Menurut

---

<sup>20</sup>*Ibid.*

<sup>21</sup>*Ibid.*, halaman 35

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 pasal 1 ayat 6 yang dimaksud dengan Pajak Daerah, yang selanjutnya disebut pajak, adalah sebagai berikut “Pajak adalah iuran wajib yang dilakukan orang pribadi atau badan kepala daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah”.<sup>22</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 Pasal 1 ayat 26 dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, yang dimaksud Retribusi Daerah adalah sebagai berikut “Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan”.

Jenis-jenis Pajak Daerah Propinsi terdiri dari :

- 1) Pajak Kendaraan Bermotor dan kendaraan diatas air;
- 2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan kendaraan diatas air;
- 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor; dan
- 4) Pajak Pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

Jenis Pajak Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari :

- 1) Pajak Hotel;
- 2) Pajak Restoran;
- 3) Pajak Hiburan;
- 4) Pajak Reklame;

---

<sup>22</sup>*Ibid.* , halaman 35

- 5) Pajak Penerangan Jalan;
- 6) Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C; dan
- 7) Pajak Parkir.

Sedangkan Retribusi dibagi atas tiga golongan :

- 1) Retribusi Jasa Umum;
- 2) Retribusi Jasa Usaha; dan
- 3) Retribusi Perizinan Tertentu;

b. Dana Perimbangan

Dana Perimbangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dana perimbangan menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Pasal 157 huruf b dan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 terdiri dari :

- 1) Dana Bagi Hasil yang bersumber dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21, 25 dan 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri, dan Penerimaan Sumber daya alam;
- 2) Dana Alokasi Umum (DAU); dan
- 3) Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dana Alokasi Umum (DAU) yang diberikan kepada daerah ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Netto yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota ditetapkan masing-masing sebesar 10% dan 90%. Dana ini dimaksudkan untuk menjaga

pemerataan dan perimbangan keuangan antar daerah. Pembagian DAU dilakukan dengan memperhatikan :

- 1) Potensi Daerah (PAD, PBB, BPHTB, dan bagian daerah dari penerimaan Sumber Daya Alam);
- 2) Kebutuhan pembiayaan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan di daerah; dan
- 3) Tersedia dana APBN

Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan untuk membantu pembiayaan kebutuhan tertentu, yaitu merupakan program nasional atau program/kegiatan yang tidak terdapat di daerah lain. Kegiatan/program yang dibiayai dengan dana alokasi khusus harus didampingi dengan dana pendamping yang bersumber dari penerimaan umum APBD.

c. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah

Penerimaan yang masuk golongan ini adalah berasal dari pendapatan daerah yang lain-lainnya yang sah menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan pengeluaran Daerah (Belanja Daerah) dirinci menurut organisasi, fungsi, kelompok dan jenis belanja. Elemen-elemen yang termasuk dalam Belanja Daerah menurut adalah sebagai berikut :

- 1) Belanja Aparatur Daerah;
- 2) Belanja Pelayanan Publik;
- 3) Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan; dan

4) Belanja Tidak Tersangka.<sup>23</sup>

Penjelasan keempat elemen tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Belanja Aparatur daerah

Bagian belanja yang berupa : Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi dan Pemeliharaan, serta Belanja Modal/Pembangunan yang dialokasikan/digunakan untuk membiayai kegiatan yang berhasil guna, bermanfaat dan dampaknya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat (publik).

b. Belanja Pelayanan Publik

Bagian belanja yang berupa : Belanja Administrasi Umum, Belanja Operasi dan Pemeliharaan, serta Belanja Modal/pembangunan yang di alokasikan/digunakan untuk membiayai kegiatan yang berhasil guna, bermanfaat dan dampaknya secara langsung dinikmati oleh masyarakat (publik)

c. Belanja bagi Hasil dan Bantuan Keuangan. Pengeluaran uang dengan kriteria :

- 1) Tidak menerima secara langsung imbal barang atau jasa seperti yang layak terjadi dalam transaksi pembelian dan penjualan;
- 2) Tidak mengharapkan dibayar kembali di masa yang akan datang, seperti yang diharapkan pada suatu pinjaman;
- 3) Tidak mengharapkan adanya hasil pendapatan seperti layaknya yang diharapkan pada kegiatan investasi

d. Belanja Tidak Tersangka. Pengeluaran yang disediakan untuk :

---

<sup>23</sup>Mardiasmo Mardiasmo, 2002, *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta : Andi, halaman 185

- 1) Kejadian luar biasa seperti bencana alam, kejadian yang dapat membahayakan daerah;
- 2) Utang (pinjaman) periode sebelumnya yang belum disediakan dan atau yang tersedia anggarannya pada tahun yang bersangkutan, dan
- 3) Pengembalian penerimaan yang bukan haknya atau penerimaan yang dibebaskan (dibatalkan) dan atau kelebihan penerimaan.<sup>24</sup>

Komponen APBD yang ketiga adalah Pembiayaan, pembiayaan menurut adalah : “Transaksi keuangan daerah yang dimaksudkan untuk menutup selisih antara Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah”. Dalam hal terjadi defisit anggaran, sumber Pembiayaan dapat berasal dari: Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu, Penerimaan Pinjaman Obligasi, Transfer dari Dana Cadangan, dan Hasil Penjualan Aset Daerah yang Dipisahkan.<sup>25</sup>

Dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 5/1974 Pasal 64 disebutkan APBD merupakan suatu hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah karena :

- a. Menentukan jumlah pajak yang di bebankan kepada rakyat daerah;
- b. Merupakan suatu sarana untuk mewujudkan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab;
- c. Memberi isi dan arti kepada tanggung jawab pemerintah daerah umumnya dari kepala daerah khususnya, karena APBN itu menggambarkan seluruh kebijaksanaan pemerintah daerah;

---

<sup>24</sup>*Ibid*, halaman 186

<sup>25</sup>*Ibid.*, halaman 187

- d. Merupakan suatu sarana untuk melaksanakan pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah secara lebih mendalam dan berhasil guna;
- e. Merupakan suatu pemberian kuasa kepada kepala daerah untuk melakukan penyelenggaraan keuangan didalam batas-batas tertentu.

Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 903/2735/SJ perihal Pedoman Umum Penyusunan dan Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2001 disebutkan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran sebagai berikut :

- a. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

Transparansi tentang anggaran daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintah yang baik, bersih dan bertanggung jawab. Mengingat anggaran daerah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggung jawab pemerintah mensejahterakan masyarakat, maka APBD harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Selain itu setiap dana yang diperoleh penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan.

- b. Disiplin Anggaran

APBD disusun dengan berorientasi kepada kebutuhan masyarakat tanpa harus meningkatkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu anggaran yang disusun harus dilakukan berdasarkan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemilihan antara belanja yang bersifat rutin

dengan belanja yang bersifat pembangunan/modal harus diklasifikasikan secara jelas agar tidak terjadi pencampuran kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran.

Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan dari proyek yang belum/tidak tersedia kredit anggarannya dalam APBD/perubahan APBD.

#### c. Keadilan Anggaran

Pembiayaan pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat. Untuk itu, pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

#### d. Format Anggaran

Dasarnya APBD disusun berdasarkan format anggaran defisit (*deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus dan defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, daerah dapat membentuk Dana Cadangan, sedangkan bila terjadi defisit, dapat ditutup melalui sumber pembayaran dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai denganketentuan perundang-undangan yang berlaku.

### **C. Teori Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Prinsip keaulatan yang berasal dari rakyat selama ini (pra amandemen) diwujudkan melalui Majelis Permusyawaratan rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan yang diakui sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Dari majelis inilah, kekuasaan rakyat dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi Negara yang berada dibawahnya. Oleh karena itu prinsip yang dianut dalam model ini disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan (*division or distribution of power*).<sup>26</sup>

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Umumnya semua badan perwakilan rakyat (Parlemen, DPRD, DPRD) mempunyai dua pokok fungsi utama, yaitu:

---

<sup>26</sup> Jimly Asshidiqie., *Op. Cit*, halaman 60.

- 1 Fungsi legislatif (perundang-undangan, maksudnya: pembuatan peraturan); dan
- 2 Fungsi kontrol (yakni pengawasan terhadap kinerja eksekutif).<sup>27</sup>

Menurut teori yang secara umum di jumpai mengenai ketatanegaraan, yang termasuk fungsi, tugas dan kewenangan di bidang legislative itu adalah:

- 1 Hak inisiatif (prakarsa);
- 2 Hak amandemen (usul perubahan peraturan); dan
- 3 Hak *budget* (anggaran).<sup>28</sup>

Sedangkan yang termasuk kedalam fungsi, tugas dan wewenang control adalah:

- a. Hak petisi (hak perorangan anggota untuk mengajukan pertanyaan kepada pihak eksekutif);
- b. Hak interpellasi (hak untuk pertanggung jawaban pehik eksekutif); dan
- c. Hak *enquette* (angket, atau menyebar pertanyaan angket kepada public) untuk mengetahui pendapat mereka mengenai sesuatu kebijakan dan tindakan eksekutif.<sup>29</sup>

Pengawasan terhadap produk hukum dan kebijakan dilakukan dengan cara refresif. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001, pengawasan refresif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Perauran Daerah, Keputusan Kepala Daerah,

---

<sup>27</sup> Solly Lubis. 2008. *Hukum Tata Negara*. Bandung : Mandar Maju, halaman 101

<sup>28</sup> *Ibid.*, halaman 102

<sup>29</sup> *Ibid.*

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah.<sup>30</sup>

Kewenangan pengawasan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengawasi produk hukum telah ditentukan dalam Pasal 100 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu: “Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

1. pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur;
2. pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; dan
3. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintahan, atau warga negara untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah, dan pembangunan.<sup>31</sup>

Pengawasan muncul ketika tias politica (*distribution of power*) memisahkan kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dengan adanya pemisahan kekuasaan tersebut, muncul fungsi di setiap masing-masing bidang pemerintahan. Dengan adanya fungsi tersebut terdapat suatu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah karena masing-masing bidang harus dibatasi kekuasaannya di bidang-bidang tertentu. Kewenangan DPRD untuk

---

<sup>30</sup> Titik Triwulan Tutik., *Op. Cit*, halaman 468.

<sup>31</sup> *Ibid.*, halaman 471

mengawasi pelaksanaan perda disebutkan dalam Pasal 42 huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tanpa dirinci lebih lanjut tentang batas kewenangan serta cara pengawasan.

#### **D. Sistem Pendidikan Nasional**

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen juga mendorong profesionalisme guru dan dosen harus memenuhi standar kompetensi. Memperhatikan keterbatasan kemampuan keuangan negara maka dalam rangka memberikan penghargaan terhadap guru Pemerintah memberikan tunjangan profesi sesuai dengan kuota untuk masing-masing Kabupaten/Kota. Profesionalisme guru dan tenaga kependidikan lainnya akan mempengaruhi kualitas pendidikan. Semakin profesionalisme guru dan tenaga kependidikan lainnya akan semakin meningkat pula kualitas/mutu pendidikan.<sup>32</sup>

Dalam rangka menjamin mutu pendidikan, pemerintah menyusun Standar Nasional Pendidikan (SNP). SNP adalah kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh Indonesia sesuai dengan yang tertera dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005, untuk pendidikan formal maupun non formal. SNP berfungsi sebagai dasar dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat. Untuk penjaminan dan pengendalian mutu pendidikan dilakukan evaluasi akreditasi dan sertifikasi yang meliputi delapan standar yaitu standar isi, standar proses, standar kompetensi

---

<sup>32</sup> Susanto. 2016. Jurnal. *Politik Hukum Dan Sistem Pendidikan Nasional: Pengaruh Politik Hukum Terhadap Sistem Pendidikan Nasional*, halaman 10

lulusan, standar pendidik dan tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana, standar pengelolaan, standar pembiayaan, dan standar penilaian pendidikan.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan Pasal 17 ayat (1) menyatakan bahwa “Kurikulum tingkat satuan pendidikan SD/MI/SDLB, SMP/MTs/SMPLB, SMA/MA/SMALB, SMK/MAK, atau bentuk lain yang sederajat dikembangkan sesuai dengan satuan pendidikan, potensi daerah/karakteristik daerah, sosial budaya masyarakat setempat, dan peserta didik”. Pasal 17 ayat (2) menegaskan bahwa kurikulum tingkat satuan pendidikan dan silabusnya berdasarkan kerangka dasar kurikulum dan standar kompetensi lulusan, di bawah supervisi dinas Pendidikan Kabupaten bertanggungjawab di bidang pendidikan untuk SD, SMP, SMA, dan SMK.<sup>33</sup>

Dalam rangka menjamin tingkat pendidikan, pemerintah menyusun Peraturan Pemerintah RI Nomor 65 Tahun 2005 tentang pedoman dan penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM). SPM adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Sedangkan SPM pendidikan sesuai dengan Kepmendiknas Nomor 129a/U/2004 adalah tolok ukur kinerja pelayanan pendidikan yang diselenggarakan daerah. Dengan demikian SPM pendidikan yang telah ditetapkan Mendiknas harus dipakai acuan bagi pemerintah Kabupaten/Kota (termasuk pemerintah provinsi) dalam menyelenggarakan pendidikan bagi masyarakat/publik di daerah SPM bidang pendidikan yang ditetapkan dengan Kepmendiknas Nomor 129aU/2004 sedang dalam proses

---

<sup>33</sup>*Ibid.*, halaman 11

penyempurnaan untuk diselaraskan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005, karena SPM pendidikan ini sangat diperlukan untuk menjamin terwujudnya mutu pendidikan yang diselenggarakan pemerintah daerah.

Dalam rangka peningkatan daya saing pendidikan, Pasal 50 ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamatkan bahwa pemerintah dan/atau pemerintah daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan padasemua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan bertaraf internasional. Sedangkan ayat (5) mengamanatkan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota mengelola pendidikan dasar dan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal.<sup>34</sup>

Kehadiran undang-undang otonomi daerah (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) tentang Pemerintah Daerah, telah membawa sejumlah perubahan dalam tatanan pemerintahan, terutama dengan di serahkannya sejumlah kewenangan kepada daerah, yang semula menjadi urusan pemerintah pusat. Salah satu kewenangan tersebut adalah bidang pendidikan. Namun otonomi di bidang pendidikan tidak hanya berhenti pada tingkat Kabupaten dan Kota, tetapi sampai pada ujung tombak pelaksana pendidikan di lapangan, yaitu lembaga pendidikan sekolah.<sup>35</sup>

#### **E. Gambaran Umum Lokasi Penelitian Kabupaten Asahan**

Perjalanan Sultan Aceh “Sultan Iskandar Muda” ke Johor dan Malaka pada tahun 1.612 dapat dikatakan sebagai awal dari Sejarah Asahan. Dalam perjalanan tersebut, rombongan Sultan Iskandar Muda beristirahat di kawasan

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, halaman 11

<sup>35</sup> Hasbullah. 2015. *Kebijakan Pendidikan Dalam Perspektif Teori, Aplikasi, dan Kondisi Objektif Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 158

sebuah hulu sungai, yang kemudian dinamakan ASAHAN. Perjalanan dilanjutkan ke sebuah “Tanjung” yang merupakan pertemuan antara sungai Asahan dengan sungai Silau, kemudian bertemu dengan Raja Simargolang. Di tempat itu juga, Sultan Iskandar Muda mendirikan sebuah pelataran sebagai “Balai” untuk tempat menghadap, yang kemudian berkembang menjadi perkampungan. Perkembangan daerah ini cukup pesat sebagai pusat pertemuan perdagangan dari Aceh dan Malaka, sekarang ini dikenal dengan “Tanjung Balai”. Dari hasil perkawinan Sultan Iskandar Muda dengan salah seorang puteri Raja Simargolang lahirlah seorang putera yang bernama Abdul Jalil yang menjadi cikal bakal dari kesultanan Asahan. Abdul Jalil dinobatkan menjadi Sultan Asahan I. Pemerintahan kesultanan Asahan dimulai tahun 1630 yaitu sejak dilantiknya Sultan Asahan yang I sampai dengan XI. Selain itu di daerah Asahan, pemerintahan juga dilaksanakan oleh datuk-datuk di Wilayah Batu Bara dan ada kemungkinan kerajaan-kerajaan kecil lainnya.<sup>36</sup>

Tanggal 22 September 1865 kesultanan Asahan berhasil dikuasai Belanda. Sejak itu, kekuasaan pemerintahan dipegang oleh Belanda. Kekuasaan pemerintahan Belanda di Asahan/Tanjung Balai dipimpin oleh seorang Kontroler, yang diperkuat dengan *Gouverments Besluit* tanggal 30 September 1867, Nomor 2 tentang pembentukan *Afdeling* Asahan yang berkedudukan di Tanjung Balai dan pembagian wilayah pemerintahan dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu:

1. Onder Afdeling Batu Bara;
2. Onder Afdeling Asahan; dan

---

<sup>36</sup> Alimudin Sidabalok., *Op. Cit*, halaman xlv.

3. Onder Afdeling Labuhan Batu.<sup>37</sup>

Kerajaan Sultan Asahan dan pemerintahan Datuk-Datuk di wilayah Batu Bara tetap diakui oleh Belanda, namun tidak berkuasa penuh sebagaimana sebelumnya. Wilayah pemerintahan Kesultanan dibagi atas Distrik dan Onder Distrik yaitu:

1. Distrik Tanjung Balai dan Onder Distrik Sungai Kepayang;
2. Distrik Kisaran; dan
3. Distrik Bandar Pulau dan Onder Distrik Bandar Pasir Mandoge.

Sedangkan wilayah pemerintahan Datuk-datuk di Batu Bara dibagi menjadi wilayah *Self Bestuur* yaitu:

1. *Self Bestuur* Indrapura;
2. *Self Bestuur* Lima Puluh;
3. *Self Bestuur* Pesisir; dan
4. *Self Bestuur* Suku Dua ( Bogak dan Lima Laras ).

Pemerintahan Belanda berhasil ditundukkan Jepang (tanggal 13 Maret 1942), sejak saat itu Pemerintahan Fasisme Jepang disusun menggantikan Pemerintahan Belanda. Pemerintahan Fasisme Jepang dipimpin oleh Letnan T. Jamada dengan struktur pemerintahan Belanda yaitu Asahan *Bunsyu* dan bawahannya Fuku *Bunsyu* Batu bara. Selain itu, wilayah yang lebih kecil di bagi menjadi *Distrik* yaitu *Distrik* Tanjung Balai, Kisaran, Bandar Pulau, Pulau Rakyat dan Sei Kepayang.

---

<sup>37</sup>*Ibid*, halaman xiv.

Pemerintahan Fasisme Jepang berakhir pada tanggal 14 Agustus 1945 dan 17 Agustus 1945 Kemerdekaan Negara Republik Indonesia diproklamkan. Sesuai dengan perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia, maka berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Komite Nasional Indonesia Wilayah Asahan di bentuk pada bulan September 1945. Pada saat itu pemerintahan yang di pegang oleh Jepang sudah tidak ada lagi, tapi pemerintahan Kesultanan dan pemerintahan *Fuku Bunsyu* di Batu Bara masih tetap ada.

Tanggal 15 Maret 1946, berlaku struktur pemerintahan Republik Indonesia di Asahan dan wilayah Asahan di pimpin oleh Abdullah Eteng sebagai kepala wilayah dan Sori Harahap sebagai wakil kepala wilayah, sedangkan wilayah Asahan dibagi atas 5 (lima) Kewedanan, yaitu:

1. Kewedanan Tanjung Balai;
2. Kewedanan Kisaran;
3. Kewedanan Batubara Utara;
4. Kewedanan Batubara Selatan; dan
5. Kewedanan Bandar Pulau.<sup>38</sup>

Kemudian setiap tahun tanggal 15 Maret diperingati sebagai Hari Jadi Kabupaten Asahan. Pada Konferensi Pamong Praja se-Keresidenan Sumatera Timur pada bulan Juni 1946 diadakan penyempurnaanstruktur pemerintahan, yaitu:

1. Sebutan Wilayah Asahan diganti dengan Kabupaten Asahan;
2. Sebutan Kepala Wilayah diganti dengan sebutan Bupati;

---

<sup>38</sup> *Ibid.* , halaman xlvi.

3. Sebutan Wakil Kepala Wilayah diganti dengan sebutan Patih;
4. Kabupaten Asahan dibagi menjadi 15 (lima belas ) Wilayah Kecamatan terdiri dari:
  - a. Kewedanan Tanjung Balai dibagi atas 4 (empat) Kecamatan, yaitu:
    - 1) Kecamatan Tanjung Balai;
    - 2) Kecamatan Air Joman;
    - 3) Kecamatan Simpang Empat; dan
    - 4) Kecamatan Sei Kepayang.
  - b. Kewedanan Kisaran dibagi atas 3(tiga) Kecamatan, yaitu :
    - 1) Kecamatan Kisaran;
    - 2) Kecamatan Air Batu; dan
    - 3) Kecamatan Buntu Pane.
  - c. Kewedanan Batubara Utara terdiri atas 2 (dua) Kecamatan, yaitu :
    - 1) Kecamatan Medang Deras; dan
    - 2) Kecamatan Air Putih.
  - d. Kewedanan Batu Bara Selatan terdiri atas 3 (tiga) Kecamatan, yaitu:
    - 1) Kecamatan Talawi;
    - 2) Kecamatan Tanjung Tiram; dan
    - 3) Kecamatan Lima Puluh.
  - e. Kewedanan Bandar Pulau terdiri atas 3(tiga) Kecamatan, yaitu :
    - 1) Kecamatan Bandar Pulau;
    - 2) Kecamatan Pulau Rakyat; dan

3) Kecamatan Bandar PasirMandoge.<sup>39</sup>

Berdasarkan keputusan DPRD-GR Tk. II Asahan No. 3/DPR-GR/196 Tanggal 16 Pebruari 1963 diusulkan ibu Kota Kabupaten Asahan dipindahkan dari Kotamadya Tanjung Balai ke Kota Kisaran dengan alasan supaya Kota madya Tanjung Balai lebih dapat mengembangkan diri dan juga letak Kota Kisaran lebih strategis untuk wilayah Asahan. Hal ini baru teralisasi pada tanggal 20 Mei 1968 yang diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1980, Lembaran Negara Tahun 1980 Nomor 28, Tambahan Negara Nomor 3166.<sup>40</sup>

Pada tahun 1982, Kota Kisaran ditetapkan menjadi Kota Administratif berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1982, Lembaran Negara Nomor 26 Tahun 1982. Dengan adanya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 821. 26-432 tanggal 27 Januari 1986 dibentuk Wilayah Kerja Pembantu Bupati Asahan dengan 3 (tiga) wilayah Pembantu Asahan, yaitu :

- a. Pembantu Bupati Wilayah-I berkedudukan di Lima Puluh meliputi :
  - 1) Kecamatan Medang Deras;
  - 2) Kecamatan Air Putih;
  - 3) Kecamatan Lima Puluh;
  - 4) Kecamatan Talawi; dan
  - 5) Kecamatan Tanjung Tiram;
- b. Pembantu Bupati Wilayah-II berkedudukan di Air Joman meliputi :
  - 1) Kecamatan Air Joman;
  - 2) Kecamatan Meranti;

---

<sup>39</sup>*Ibid.*, halaman xlvii

<sup>40</sup>*Ibid.* , halaman xlviiii

- 3) Kecamatan Tanjung Balai;
  - 4) Kecamatan Simpang Empat; dan
  - 5) Kecamatan Sei Kepayang;
- c. Pembantu Bupati Wilayah-III berkedudukan di Buntu Pane meliputi:
- 1) Kecamatan Buntu Pane;
  - 2) Kecamatan Bandar Pasir Mandoge;
  - 3) Kecamatan Air Batu;
  - 4) Kecamatan Pulau Rakyat; dan
  - 5) Kecamatan Bandar Pulau.<sup>41</sup>

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 4 Tahun 1981 dan Peraturan Daerah Tingkat I Sumatera Utara Nomor 5 Tahun 1983 tentang Pembentukan, Penyatuan, Pemecahan dan Penghapusan Desa di Daerah Tingkat II Asahan telah di bentuk 40 ( empat puluh) Desa Persiapan dan Kelurahan Persiapan sebanyak 15 (lima belas) yang tersebar di beberapa Kecamatan, yang peresmian pendefinitifan-nya di laksanakan oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Utara pada tanggal 20 Pebruari 1997, sesuai dengan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Utara Nomor 146/2622/SK/Tahun 1996 tanggal 7 Agustus 1996.

Berdasarkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Utara Nomor 138/ 814. K/Tahun 1993 tanggal 5 Maret 1993 telah dibentuk Perwakilan Kecamatan di 3 (tiga) Kecamatan, masing-masing sebagai berikut :

1. Perwakilan Kecamatan Sei Suka di Kecamatan Air Putih;

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

2. Perwakilan Kecamatan Sei Balai di Kecamatan Tanjung Tiram; dan
3. Perwakilan Kecamatan Aek Kuasan di Kecamatan Pulau Rakyat.<sup>42</sup>

Berdasarkan Surat Keputusan Bupati Asahan no. 323 tanggal 20 September 2000 dan Peraturan Daerah Kabupaten Asahan no. 28 tanggal 19 September 2000 telah menetapkan tiga kecamatan perwakilan yaitu Kecamatan Sei Suka, Aek Kuasan dan Sei Balai menjadi kecamatan yang Definitif. Kemudian berdasarkan Peraturan Bupati Asahan Nomor 9 Tahun 2006 tanggal 30 Oktober 2006 dibentuk 5 (lima ) desa baru hasil pemekaran yaitu :

1. Desa Tomuan Holbung, pemekaran dari Desa Mekar Sari, pemekaran dari desa Pulau Rakyat Tua, Kec. Pulau Rakyat;
2. Desa Sipaku Area, pemekaran dari desa Simpang Empat, kec. Simpang Empat;
3. Desa Sentang, pemekaran dari desa Lima Laras, kec. Tanjung Tiram;
4. Desa Suka Ramai, pemekaran dari desa Limau Sundai, kec. Air Putih.<sup>43</sup>

Pada pertengahan tahun 2007 berdasarkan Undang-undang RI Nomor 5 tahun 2007 tanggal 15 Juni 2007 tentang pembentukan Kabupaten Batu Bara, Kabupaten Asahan dimekarkan menjadi dua Kabupaten yaitu Asahan dan Batu Bara. Wilayah Asahan terdiri atas 13 kecamatan sedangkan Batu Bara 7 kecamatan. Tanggal 15 Juni 2007 juga dikeluarkan keputusan Bupati Asahan Nomor 196-Pem/2007 mengenai penetapan Desa Air Putih, Suka Makmur dan Desa Gajah masuk dalam wilayah Kecamatan Meranti Kabupaten Asahan. Sebelumnya ketiga desa tersebut masuk dalam wilayah kecamatan Sei Balai

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, halaman xlix.

<sup>43</sup> *Ibid.*, halaman l.

Kabupaten Batu Bara, namun mereka memilih bergabung dengan Kabupaten Asahan.<sup>44</sup>

Awal tahun 2008 berdasarkan Peraturan Pemerintah Kabupaten Asahan Nomor 2 Tahun 2008 tanggal 20 Februari 2008 dibentuk 12 kecamatan antara lain:

1. Kecamatan Aek Songsongan;
2. Kecamatan Rahuning;
3. Kecamatan Sei Dadap;
4. Kecamatan Sei Kepayang Barat;
5. Kecamatan Sei Kepayang Timur;
6. Kecamatan Tinggi Raja;
7. Kecamatan Setia Janji;
8. Kecamatan Silau Laut;
9. Kecamatan Rawang Panca Arga;
10. Desa Mekar Sari, pemekaran dari desa Pulau Rakyat Tua, Kec. Pulau Rakyat;
11. Desa Sipaku Area, pemekaran dari desa Simpang Empat, kec. Simpang Empat;
12. Desa Sentang, pemekaran dari desa Lima Laras, kec. Tanjung Tiram; dan
13. Desa Suka Ramai, pemekaran dari desa Limau Sundai, kec. Air Putih.<sup>45</sup>

Pertengahan tahun 2007 berdasarkan Undang-undang RI Nomor 5 tahun 2007 tanggal 15 Juni 2007 tentang pembentukan Kabupaten Batu Bara,

---

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*

Kabupaten Asahan dimekarkan menjadi dua Kabupaten yaitu Asahan dan Batu Bara. Wilayah Asahan terdiri atas 13 kecamatan sedangkan Batu Bara 7 kecamatan. Tanggal 15 Juni 2007 juga dikeluarkan keputusan Bupati Asahan Nomor 196-Pem/2007 mengenai penetapan Desa Air Putih, Suka Makmur dan Desa Gajah masuk dalam wilayah Kecamatan Meranti Kabupaten Asahan. Sebelumnya ketiga desa tersebut masuk dalam wilayah kecamatan Sei Balai Kabupaten Batu Bara, namun mereka memilih bergabung dengan Kabupaten Asahan.<sup>46</sup>

Awal tahun 2008 berdasarkan Peraturan Pemerintah Kabupaten Asahan Nomor 2 Tahun 2008 tanggal 20 Februari 2008 dibentuk 12 kecamatan antara lain:

1. Kecamatan Aek Songsongan;
2. Kecamatan Rahuning;
3. Kecamatan Sei Dadap;
4. Kecamatan Sei Kepayang Barat;
5. Kecamatan Sei Kepayang Timur;
6. Kecamatan Tinggi Raja;
7. Kecamatan Setia Janji;
8. Kecamatan Silau Laut;
9. Kecamatan Rawang Panca Arga Pulau;
10. Desa Situnjak Kecamatan Aek Songsongan;
11. Desa Mekar Marjanji Kecamatan Aek Songsongan;

---

<sup>46</sup>*Ibid.*

12. Desa Rahuning I Kecamatan Rahuning;
13. Desa Rahuning II Kecamatan Rahuning;
14. Desa Padang Sipirok Kecamatan Aek Ledong;
15. Desa Aek Loba Kecamatan Aek Kuasan; dan
16. Desa Gotting Sidodadi Kecamatan Bandar Pasir Mandoge.

Struktur Pemerintahan Kabupaten Asahan pada saat ini terdiri dari:

- a. Sekretariat Daerah Kab. Asahan;
- b. Sekretariat DPRD Kab. Asahan terdiri dari:
  - a) Inspektorat;
  - b) 16 Dinas Daerah;
  - c) 7 Lembaga Teknis Daerah berbentuk Badan dan 3 berbentuk Kantor;
  - d) 25 Kecamatan;
  - e) 177 Desa; dan
  - f) 27 Kelurahan.<sup>47</sup>

Mulai berdirinya Kabupaten Asahan yaitu pada tanggal 15 Maret 1946 sampai dengan sekarang, Kabupaten Asahan dipimpin oleh Bupati Asahan yaitu:

- a. Abdullah Eteng (15-3-1946 S/D 30-1-1954);
- b. Rakutta Sembiring (1-2-1954 S/D 29-2-1960);
- c. H. Abdul Aziz (1-3-1960 S/D 3-5-1960);
- d. Usman J S. (4-5-1960 S/D. 10-5-1966);
- e. H. A. Manan Simatupang (11-5-1966 S/D 31-1-1979);
- f. Drs. Ibrahim Gani Sebagai Pelaksana Bupati (1-2-1979 S/D 2-3-1979);

---

<sup>47</sup>*Ibid.* , halaman lli

- g. Dr. Bahmid Muhammad (2-3-1979 S/D 2-3-1984);
- h. H. A. Rasyid Nasution, SH Sebagai Pelaksana Bupati (2-3-1984 S/D 17-3-1984);
- i. Abd. Wahab Dalimunte, SH Sebagai Pelaksana Bupati (17-3-1984 S/D 22-6-1984);
- j. H. Zulfirman Siregar (22-6-1984 S/D 22-6-1989);
- k. H. Rihold Sihotang Periode I (22-6-1989 S/D 22-6-1994);
- l. H. Rihold Sihotang Periode II (22-6-1994 S/D Juli 1999);
- m. Drs. H. Fachruddin Lubis Sebagai Pelaksana Bupati (7 - 1999 S/D 12-1-2000);
- n. Drs. Hakimil Nasution Sebagai Pelaksana Bupati (12-1-2000 S/D 25-3-2000);
- o. Drs. H. Risuddin (25-3-2000 S/D 25-3-2005);
- p. Ir. H. Syarifullah Harahap, Msi Sebagai Pelaksana Bupati (25-3-2005 S/D 8-8-2005);
- q. Drs. H. Risuddin (8-8-2005 S/D 18-8-2010); dan
- r. Drs. H. Taufan Gamma Simatupang, MAP (19-8-2010 S/D Sekarang).<sup>48</sup>

Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah-GR Kabupaten Asahan sebagai

berikut:

- a. Syeh Ismail Abdul Wahab (27-1-1945 S/D 26-1-1947);
- b. Saidi Muli (27-1-1947 S/D 17-8-1957);
- c. H. Ahmad Dahlan (17-8-1957 S/D 4-6-1960);

---

<sup>48</sup>*Ibid.* , halaman liii.

- d. Usman Said (4-6-1960 S/D 31-8-1965);
- e. Nur Armansyah (31-8-1965 S/D 15-2-1967).<sup>49</sup>

Sedangkan ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Asahan adalah :

- a. Ahmad Saleh (15-2-1967 S/D 17-11-1972);
- b. Nurmansyh (17-2-1972 S/D 11-8-1977);
- c. Dr. Bahmid Muhammad (11-8-1977 S/D 2-3-1979);
- d. H. A. Effendy Hasyim (6-10-1979 S/D 11-8-1982);
- e. H. Suparmin (11-8-1982 S/D 11-7-1987);
- f. H. Said Yusuf (11-7-1987 S/D 11-7-1992);
- g. H. Aminuddin Simbolon (11-7-1992 S/D 25-7-1997);
- h. H. Aminuddin Simbolon (25-7-1997 S/D 7-9-1999);
- i. H. Syamsul Bahri Batubara (14-10-1999 S/D 2004);
- j. Drs. Bustami HS. (2004 S/D 2009); dan
- k. Benteng Panjaitan, SH (2009 S/D Sekarang).<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup>*Ibid.*

<sup>50</sup>*Ibid.*, halaman liv.

### **BAB III**

#### **HASIL PEMBAHASAN DAN PENELITIAN**

##### **A. Mekanisme Pengawasan Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Menurut Ketentuan Perundang-Undangan**

Pelaksanaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sesuai Landasan hukum pengawasan DPRD. Fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD mengacu pada aturan-aturan hukum yang berlaku. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 366 huruf (c) untuk DPRD Kabupaten/ Kota, yang sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, dinyatakan dengan jelas bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan terutama dalam hal melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah. Jadi pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD terhadap lembaga eksekutif dapat diartikan sebagai suatu proses atau rangkaian kegiatan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan publik yang dilaksanakan untuk menjamin agar semua kebijakan, program ataupun kegiatan yang dilakukan oleh lembaga publik berjalan sesuai dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Pengawasan terhadap pelaksanaan perda dilakukan oleh komisi-komisi DPRD terkait sesuai dengan bidang dan keahlian masing-masing sebagai bagian dari alat kelengkapan DPRD.

Pengawasan terhadap pelaksanaan perda yang dilakukan oleh DPRD dapat dilakukan dengan 2 cara yaitu formal dan informal, fungsi pengawasan secara formal yaitu fungsi pengawasan yang dilakukan dengan cara melalui mekanisme dan jalur-jalur resmi dalam tata pemerintahan, pengawasan ini dilakukan melalui rapat koordinasi pemerintahan dan pembangunan secara umum ataupun rapat dan evaluasi untuk masing-masing sektor. Sementara itu pengawasan secara informal dilakukan melalui mekanisme dan jalur-jalur yang tidak resmi, seperti misalnya dialog dengan masyarakat, kunjungan lapangan secara *ad hoc* oleh masing-masing anggota DPRD dan interaksi langsung dengan masyarakat terurama dalam masa-masa reses.

Mekanisme pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, telah diatur dalam Pasal 74 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yaitu:

Pertama, DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawasan, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara.

Kedua, setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Ketiga, setiap pejabat negara atau pejabat pemerintah yang mengabaikan rekomendasi DPR, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, atau hak anggota DPR mengajukan pertanyaan.

Keempat, dalam hal pejabat negara atau pejabat pemerintah mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat atau hak anggota DPR mengajukan pertanyaan.

Kelima, DPR dapat meminta Presiden untuk memberikan sanksi administratif kepada pejabat negara atau pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan atau mengabaikan rekomendasi DPR.

Keenam, dalam hal badan hukum atau warga negara mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) DPR dapat meminta kepada instansi yang berwenang untuk dikenai sanksi.

Ketentuan dalam Pasal 74 undang-undang 17 Tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD secara mutatis mutandis berlaku terhadap mekanisme pengawasan DPRD.

Sesuai dengan fungsi yang dimiliki oleh DPRD yang diantaranya adalah fungsi pengawasan, maka DPRD telah merencanakan sebuah rencana kerja untuk memudahkan para anggotanya dalam melakukan tugas serta kewajibannya, tujuan dari fungsi pengawasan itu sendiri yakni bertujuan untuk melakukan pengendalian

atas pelaksanaan tugas-tugas eksekutif sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan sasaran yang diharapkan yaitu dapat terhimpunnya data yang akurat tentang pelaksanaan peraturan daerah. Bentuk kegiatannya diantaranya adalah, tinjauan penelitian dan penyelidikan kasus yang terjadi dilapangan, kunjungan kerja komisi, kunjungan kerja badan kehormatan, kunjungan kerja AKD, rapat kerja dan dengar pendapat dan rapat-rapat unsur pimpinan, komisi, gabungan komisi, serta alat kelengkapan DPRD lainnya, Melalui cara-cara tersebut DPRD dapat:

1. Mengundang pejabat-pejabat dilingkungan daerah untuk meminta keterangan, pendapat dan saran (hak bertanya) (Pasal 218);
2. Menerima, meminta dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan dari pejabat/ pihak terkait (hak interpelasi) (Pasal 194);
3. Meminta kepada pihak-pihak tertentu untuk melakukan penyelidikan atau pemeriksaan (hak angket) (Pasal 199); dan
4. Memberi saran mengenai langkah-langkah preventif dan represif kepada pejabat yang berwenang.

Sesuai dengan uraian di atas bentuk kegiatan yang dilakukan diantaranya berupa rapat kerja dan dengar pendapat, rapat kerja merupakan rapat yang dilakukan antara anggota DPRD yang tergabung dalam komisi, gabungan komisi, AKD yang lain dengan SKPD terkait sesuai dengan tupoksinya. Rapat Dengar pendapat merupakan rapat antara anggota DPRD yang tergabung dalam komisi, gabungan komisi, AKD lainnya dengan lembaga kemasyarakatan. Rapat kerja dan dengar pendapat adalah bentuk kegiatan yang dilakukan oleh DPRD dalam

melakukan fungsi pengawasan, Volume kegiatan ini dilakukan dengan disesuaikan dengan situasi dan permasalahan yang ada, Rapat kerja dan dengar pendapat antara DPRD dengan satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) sebagai unsur pelaksana otonomi daerah merupakan bentuk pengawasan kepada pemerintah daerah apakah dalam pelaksanaannya terjadi penyimpangan atau tidak. Selanjutnya adalah kunjungan kerja, kunjungan kerja merupakan kegiatan survei lapangan untuk mendapatkan informasi yang akurat dalam setiap permasalahan. Kunjungan kerja bisa dilakukan oleh, pimpinan DPRD, komisi, gabungan komisi, alat kelengkapan DPRD lainnya, panitia khusus, atau delegasi. Serta volume kegiatannya disesuaikan dengan situasi dan kebutuhan masing-masing. Sedangkan kegiatan kunjungan kerja dewan kepada konstituen adalah untuk memastikan apakah kebijakan yang telah disepakati bersama pemerintah daerah telah mencapai sasaran atau terjadi penyimpangan dalam pelaksanaannya.<sup>51</sup>

Sebagaimana yang di tentukan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, menyebutkan:

1. Pemerintah, Pemerintah Daerah, Dewan Pendidikan, dan Komite Sekolah/ Madrasah melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pendidikan pada semua jenjang dan jenis pendidikan sesuai dengan kewenangan masing-masing;
2. Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas publik;

---

<sup>51</sup> Wawancara Drs Mapilindo, MPd anggota komisi D DPRD Kab Asahan pada tanggal 13 Maret 2017

3. Ketentuan mengenai pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai salah satu unsur penyelenggaraan pemerintah daerah bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program-program pemerintah daerah. Oleh karena itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkewajiban untuk melakukan pengawasan di bidang pendidikan. Bentuk-bentuk pengawasan dibidang pendidikan yang dapat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah dapat berbentuk:

1. Hak Interplasi

Hak interplasi adalah hak meminta pertanggung jawaban pemerintah atas sesuatu tindakannya. Pertanyaan bentuk interplasi ini lain sifatnya dari pertanyaan biasa (petisi).<sup>52</sup> Dalam hal penerapan hak interplasi dibidang pendidikan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam hal ini akan meminta pertanggung jawaban melalui Dinas pendidikan di daerah sebagai pelaksana program pendidikan di daerah.

2. Hak Petisi

Hak petisi adalah hak menanya oleh para anggota parlemen kepada pemerintah, mengenai sesuatu hal. Adapaun maksud pertanyaan ini ada akalanya meminta penjelasan dari sesuatu yang tidak jelas, atau merupakan teguran secara halus dan hormat.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Solly Lubis. , *Op. Cit*, halaman 85

<sup>53</sup> *Ibid.* , halaman 86

### 3. Hak Angket

Hak Angket (*enquete*) adalah hak mengadakan penelitian terhadap suatu hal atau khusus. Penelitian atau penyelidikan diadakan dengan tidak ikut campurnya pemerintah.<sup>54</sup>

Berdasarkan uraian diatas dapat di pahami bahwa bentuk pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibidang pendidikan dapat dilakukan melalui Hak Interplasi, Hak Angket dan Hak Petisi. Pelaksanaan hak pengawasan ini dilakukan terhadap Dinas Pendidikan di daerah sebagai penerima wewenang delegasi di bidang pendidikan dari kepala daerah provinsi atau kabupaten/kota.

## **B. Peran DPRD Kabupaten Asahan Dalam Melaksanakan Pengawasan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten Asahan Bidang Pendidikan**

### **1. Pendidikan di Kabupaten Asahan**

Penyediaan sarana fisik pendidikan dan jumlah tenaga guru yang memadai merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan partisipasi sekolah dan kualitas pendidikan masyarakat. Pada tahun 2009 terdapat, 85 buah taman kanak-kanak dengan jumlah murid 5 073 orang dan guru sebanyak 295 orang.

Sementara itu untuk sekolah dasar terdapat 422 sekolah dengan jumlah murid dan guru masing-masing 85 544 orang dan 4 900 orang. Untuk tingkat Lanjutan pertama (SLTP) terdapat 93 sekolah, 27 904 orang murid dan 2 072 orang guru.

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, halaman 87.

Tahun yang sama jumlah sekolah Lanjutan atas (SLTA) umum terdapat 41 sekolah dengan jumlah murid 14 487 orang dan guru 1 235 orang. Untuk SLTA kejuruan terdapat 27 sekolah, 703 orang guru dan 7 937 orang murid. Rasio murid terhadap sekolah untuk tingkat SD adalah 203 murid per sekolah dengan rasio tertinggi terdapat di Kecamatan Air Joman dan terendah di Kecamatan Sei Kepayang Timur masing-masing 286 dan 126 murid per sekolah. Untuk SLTP Rasio murid terhadap sekolah adalah 300 murid per sekolah. Rasio tertinggi terdapat di Kecamatan Kisaran Timur yaitu 592 murid per sekolah dan terendah di Kecamatan Rahuning yaitu 36 murid per sekolah. Sementara untuk tingkat SLTA (SMU + SMK) rasio murid terhadap sekolah adalah 330 murid per sekolah. Rasio tertinggi terdapat di Kecamatan Pulau Rakyat (554 murid per sekolah) dan terendah di Kecamatan Rawang Panca Arga yaitu 70 murid per sekolah. Selain itu di Asahan juga terdapat sekolah agama (madrasah) yang setara dengan sekolah umum yaitu :

- a. 76 Madrasah Ibtidaiyah (MI) dengan 8 786 murid dan 559 guru;
  - b. 76 Madrasah Tsanawiyah (MTs) dengan 10 898 murid dan 1 161 guru;
- dan
- c. 37 Madrasah Aliyah (MA) dengan 3 785 murid dan 502 guru.

Kabupaten Asahan juga terdapat beberapa perguruan tinggi swasta (Strata 1 dan Diploma) yaitu UNA, UMSU, IAIDU, AKPER YAGMA, AKPER PEMDA dan AMIK.

## **2. Anggaran Dana Pendidikan dalam Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten Asahan**

Tahun 2013 Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Asahan adalah Rp. 1. 057. 746. 173. 975, 00,-. Tahun 2014 sebesar Rp. 1. 144. 000. 000. 000,00. Tahun 2015 adalah sebesar Rp. 1. 244. 000. 000. 000,- dan setelah perubahan menjadi 1. 407. 000. 000. 000,00,-. Pada tahun 2016 adalah sebesar Rp. 1. 596. 519. 819. 825, 44. -

Tahun 2013 alokasi anggaran pendidikan Kabupaten Asahan adalah sebesar Rp. 453. 293. 420. 052, 34. - Tahun 2014 sebesar Rp. 476. 468. 355. 892,00- Tahun 2015 sebesar Rp. 551. 329. 987. 415,00,- dan setelah perubahan menjadi Rp. 617. 550. 510. 178,00,- Tahun 2016 adalah sebesar Rp. 612. 492. 299. 032, 97. - Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 49 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional ditegaskan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik, dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20 % dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sector pendidikan dan minimal 20 % dari Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD).

Berdasarkan alokasi anggaran pendidikan dari tahun 2013 sampai dengan 2016, maka persentasi alokasi anggaran dana pendidikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kab Asahan adalah sebagai berikut ini:

Tabel 1  
Anggaran dana Pendidikan Kab. Asahan 2013 s/d 2016

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Asahan	2013	2014	2015	2016
	Rp. 1. 057. 746. 173. 975, 00	Rp. 1. 144. 000. 000,00.	Rp. 1. 244. 000. 000. 000,-	Rp. 1. 596. 519.819. 825, 44. -
Persentase Anggaran Pendidikan Kab Asahan (%)				
Anggaran Pendidikan Kab Asahan	Rp. 453. 293. 420. 052, 34 (42 %)	Rp. 476. 468. 355. 892,00 (41%)	Rp. 551. 329. 987. 415,00, (44 %)	Rp. 612. 492. 299. 032, 97. (38 %)

Sumber: Sekretariat DPRD Kab Asahan

Berdasarkan uraian alokasi anggaran pendidikan di Kabupaten Asahan dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2016 anggaran pendidikan telah mencapai minimal dua puluh persen dari total anggaran pendapatan dan belanja daerah, sebagaimana Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945.

### 3. Pengawasan DPRD Kabupaten Asahan terhadap Pengelolaan Anggaran Dana Pendidikan Kabupaten Asahan

Pengawasan semestinya merupakan salah satu fungsi yang paling intensif yang dapat dilakukan lembaga DPRD. Fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD dalam konteks sebagai lembaga politik merupakan bentuk pengawasan politik yang lebih bersifat strategis dan bukan pengawasan teknis administrasi. Ini menunjukkan bahwa fungsi pengawasan yang diemban DPRD dalam tataran pengendalian kebijakan guna menciptakan *check and balances*. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kepada eksekutif substansinya adalah

mengarah pada pengawasan politik atau kebijakan. Sementara itu pengawasan administrasi dilakukan oleh lembaga yang dibentuk oleh negara/ pemerintah yakni Badan Pengawasan Keuangan (BPK), dan Lembaga Pengawasan Fungsional lainnya (BPKP, Irjen pada Kementerian/Lembaga Non Departemen, Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) di Propinsi dan Kabupaten/Kota).

Salah satu bentuk pengawasannya adalah DPRD bertindak sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui atau bahkan menolak sama sekali ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan tertentu terhadap rancangan peraturan daerah yang akan ditetapkan menjadi Perda. Hal ini dapat dipahami bahwa sebenarnya lembaga DPRD itu adalah lembaga politik. Pertama-tama yang harus dipahami sebagai lembaga politik adalah sifatnya sebagai lembaga politik tercermin dalam fungsinya untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perspektif sebagai lembaga politik, prasyarat pokok untuk menjadi anggota parlemen itu adalah kepercayaan rakyat, bukan prasyarat keahlian yang lebih bersifat teknis daripada politis.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan penulis di Sekretarian DPRD Kab Asahan pengawasan dibidang pendidikan dilakukan oleh Komisi D yang membidangi kesejahteraan rakyat yang meliputi Pendidikan, kesehatan, keluarga berencana, ketenagakerjaan, pemuda dan olahraga, keagamaan, kebudayaan, social, peranan perempuan, HIV/AIDS dan narkoba. Pengawasan yang dilakukan Komisi D DPRD Kab Asahan terhadap pengelolaan anggaran dana pendidikan Kab Asahan yaitu:

“Terkait dengan yang adek tanyakan, model Pengawasan yang kami lakukan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah/Kota sangat beragam,

tergantung sudut pandang mana yang digunakan. demikian halnya dengan DPRD Kab Asahan. dalam menjalankan fungsi pengawasan menggunakan beberapa model pengawasan yaitu:

*Pertama*, kami melakukan Pengawasan dari segi substansi atau objek yang diawasi (1) pengawasan langsung. pengawasan ini dilakukan secara pribadi oleh pemimpin atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek, sendiri secara langsung terhadap objek yang diawasi (2) pengawasan tidak langsung. pengawasan ini dapat diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima baik secara lisan maupun tulisan, mempelajari masukan masyarakat dan sebagainya tanpa terjun langsung kelapangan.

*kedua*, pengawasan lintas sektoral. pengawasan ini dilakukan secara bersama-sama oleh dua atau lebih perangkat pengawasan terhadap program-program dan kegiatan-kegiatan pembangunan yang bersifat multi sektoral dan yang menjadi tanggungjawab semua departemen atau lembaga yang terlibat dalam kegiatan atau program tersebut.

Dan *ketiga*, melakukan kunjungan kerja terhadap lapisan masyarakat melalui daerah pemilihan masing-masing, guna menerima informasi yang berkaitan dengan perkembangan pendidikan”<sup>55</sup>

Kemudian metode yang digunakan Komisi D DPRD Kabupaten Asahan dalam melakukan pengawasan kebijakan pengelolaan dana pendidikan di Kabupaten Asahan adalah:

“Metode pengawasan yang kami lakukan dek di bidang pendidikan itu yaitu dari pengawasan dari segi waktu kewaktu maksudnya secara preventif dan revresif, kemudian pengawasan dari segi substansi, dan pengawasan lintas sektoral dengan kerja sama dengan lembaga-lembaga lain yang memiliki tugas dan tanggung jawab yang sama serta melakukan kordinasi dengan pihak eksekutif di bidang yang melakukan perencanaan anggaran pendidikan dan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan pendidikan sesuai dengan anggaran yang diberikan”.<sup>56</sup>

Keberhasilan proses pengawasan sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor yang dapat mendukung proses implementasi kebijakan-kebijakan agar dapat mencapai tujuan. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi antara lain:

---

<sup>55</sup> Wawancara Drs Mapilindo, MPd anggota komisi D DPRD Kab Asahan pada tanggal 13 Maret 2017

<sup>56</sup> Wawancara Drs Mapilindo, MPd anggota komisi D DPRD Kab Asahan pada tanggal 13 Maret 2017.

- a. tingkat keseriusan lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan dalam melaksanakan pengawasan;
- b. etika pengawasan. dalam menjalankan fungsi pengawasan dewan perwakilan rakyat daerah, (DPRD) menggunakan beberapa acuan perundangan sebagai landasan etika pengawasan, antara lain (1) uu nomor 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (2) uu nomor 28 tahun 1999 pasal 5 yang menetapkan kewajiban setiap penyelenggara, diantaranya untuk mengucapkan sumpah sebelum memangku jabatan; bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama dan setelah menjabat; melaporkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat; melaksanakan tugas tanpa membedakan suku, agama, ras dan golongan; bertanggungjawab dan tidak melakukan perbuatan tercela (3) UU nomor 28 tahun 1999. pasal 4 yang menetapkan hak setiap penyelenggara, diantaranya untuk menerima gaji, tunjangan dan fasilitas lainnya sesuai perundang-undangan yang berlaku, menggunakan hak jawab atas teguran, tindakan dari atasannya, ancaman hukuman dan kritik masyarakat dalam menyampaikan pendapat sesuai wewenangnya. etika pengawasan pada hakikatnya menyangkut perilaku, pola dan sikap antar individu dalam institusi pemerintahan maupun dengan pihak luar;
- c. kebijakan. dewan perwakilan rakyat daerah (dprd) memiliki tiga fungsi utama yakni fungsi legislasi, fungsi budgeting dan fungsi pengawasan. bentuk kerjasama dprddan pemerintah daerah terlihat dari penjabaran dari fungsi dprdtersebut, misalnya dalam menggunakan fungsi legislasi terlihat dalam proses perumusan kebijakan yang juga tidak terlepas dari kebijakankebijakan terkait bidang pendidikan;
- d. peran serta masyarakat, dan
- e. komitmen semua pihak eksekutif dan legislative dalam meningkatkan kemajuan pendidikan.<sup>57</sup>

Berdasarkan uraian diatas dapat dipahami bahwa pengawasan Komisi D DPRD Kabupaten Asahan yang membidangi pendidikan dilakukan secara preventif yaitu melakukan kordinasi dengan instansi perencanaan penganggaran pendidikan, melakukan dengar pendapat kemudian pengawasan secara refresif

---

<sup>57</sup> Wawancara Drs Mapilindo, MPd anggota komisi D DPRD Kab Asahan pada tanggal 13 Maret 2017.

yaitu melakukan pemanggilan terhadap pihak-pihak pengelola kebijakan pendidikan di Kabupaten Asahan apabila terdapat hasil pengawasan yang tidak sesuai dengan yang telah dianggarkan. Kemudian pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga dapat menerapkan hak-hak pengawasan yang lainnya seperti hak angket dan hak interpeltasi apabila di dalam pengawasan di temukan ketidaksesuaian dengan ketentuan yang berlaku.

### **C. Kendala Yang Dihadapi DPRD Kabupaten Asahan Dalam Melaksanakan Pengawasan Pengelolaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Kabupaten Asahan Bidang Pendidikan**

Pendidikan yang merupakan sistem proses perubahan menuju pendewasaan, pencerdasan dan pematangan diri diperlukan perkembangan badan, cerdas dalam hal perkembangan jiwa, matang dalam hal perilaku. Dalam langkah kegiatan pendidikan selanjutnya, ketiga sasaran ini menjadi kerangka pembudayaan kehidupan manusia. Unsur yang dilibatkan untuk menciptakan kualitas pendidikan yang baik merupakan suatu kerjasama yang erat baik dari pemerintah, masyarakat dan kerjasama dengan lembaga swasta. Untuk itu keberhasilan pembangunan di bidang pendidikan didasarkan pada komitmen pihak eksekutif dan legislative dalam memajukan pendidikan tersebut.

Pelaksanaan pengawasan pendidikan di Kabupaten Asahan yang dilakukan oleh Komisi D DPRD Kabupaten Asahan tidak terlepas dari berbagai hambatan-hambatan baik secara internal maupun eksternal.

## **1. Hambatan Internal**

Hambatan-hambatan pengawasan DPRD Kab Asahandibidang pendidikan secara internal adalah::

- a. sumber daya manusia;
- b. latar belakang pendidikan anggota DPRD yang bermacam-macam/berbeda; dan
- c. keterlambatan anggota DPRD dalam mematuhi tata tertib dan kode etik.<sup>58</sup>

## **2. Hambatan Eksternal**

Hambatan-hambatan pengawasan DPRD Kab Asahan dibidang pendidikan secara eksternal adalah:

- a. Kurangnya komitmen pelaksana kebijakan pengelola pendidikan di Kab Asahan;
- b. Kurangnya transparansi pelaksana kebijakan pengelola pendidikan di Kabupaten Asahan; dan
- c. Kurangnya partisipasi masyarakat dalam meningkatkan kemajuan pendidikan di Kab Asahan.

Adapaun solusi yang dilakukan dalam mengatasi hambatan-hambatan pengawasan DPRD Kabupaten Asahan dibidang pendidikan secara internal adalah:

- a. mengadakan pelatihan-pelatihan dan bimbingan teknis tentang kependidikan;

---

<sup>58</sup> Wawancara Drs Mapilindo, MPd anggota komisi D DPRD Kab Asahan pada tanggal 13 Maret 2017.

- b. menyelenggarakan dengan pendapat dengan kelompok masyarakat; dan
- c. membuat peraturan/pedoman pengawasan atas pelaksanaan apbd di bidang pendidikan.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Wawancara Drs Mapilindo, MPd anggota komisi D DPRD Kab Asahan pada tanggal 13 Maret 2017

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 366 huruf (c) untuk DPRD Kabupaten/ Kota, yang sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, dinyatakan dengan jelas bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota;
2. Model Pengawasan yang kami lakukan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah/Kota sangat beragam, tergantung sudut pandang mana yang digunakan. demikian halnya dengan DPRD Kab Asahan. dalam menjalankan fungsi pengawasan menggunakan beberapa model pengawasan yaitu Pengawasan dari segi substansi pengawasan lintas sektoral kunjungan kerja terhadap lapisan masyarakat;
3. Hambatan-hambatan pengawasan DPRD Kabupaten Asahan dibidang pendidikan secara internal adalah sumber daya manusia, latar belakang pendidikan anggota DPRD yang bermacam-macam/berbeda, keterlambatan anggota DPRD dalam mematuhi tata tertib dan kode etik.

## **B. Saran**

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 mekanisme pengawasan DPR secara mutatis mutandis berlaku juga terhadap DPRD, seharusnya mengingat daerah kab/Kota adalah daerah otonomi yang memiliki budaya tersendiri dibuat ketentuan khusus mengenai mekanisme pengawasan DPRD Kab/Kota;
2. Optimalisasi pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD Kabupaten Asahan dalam hal melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perda harus segera diupayakan jalan keluarnya agar dapat menjalankan pengawasn secara efektif. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan meningkatkan kualitas sumber daya manusia anggota DPRD Kabupaten Asahan;
3. Mengembangkan prosedur dan teknik-teknik pengawasan, diantaranya yang dapat dilakukan adalah dengan membentuk perda yang aspiratif dan responsif karena perda adalah kontrak sosial di daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Alimudin Sidabalok. 2010. *Asahan Dalam Angka 2010*. Kisaran: BPS.
- Hasbullah. 2015. *Kebijakan Pendidikan Dalam Perpektif Teori, Aplikasi, dan Kondisi Objektif Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Sinagr Grafika.
- Jimly Asshiddiqie. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- J. Kaloh, 2010. *Kepemimpinan Kepala Daerah (Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Melaksanakan Otonomi daerah)*, Jakarta : Sinar Grafika, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2013. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Nomensen Sinamo, 2012, *Hukum Tata Negara Suatu Kajian Kritis Tentang Kelembagaan Negara*, Jakarta: Permata Aksara.
- Solly Lubis. 2008. *Hukum Tata Negara*. Bandung. Mandar Maju.
- Utang Rosidi. 2010. *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia.
- Titik Triwulan Tutik. 2011. *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana.
- . 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta : Kencana

### B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

### C. Laporan Penelitian

Ali Hanapiah Muhi. 2011. Jurnal. *Optimalisasi Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*

Agung Muhammad Rizki. 2007. *analisis anggaran pendapatan dan belanja daerah sebelum dan sesudah pelaksanaan undang-undang otonomi daerah uu no. 32/2004 dan uu no. 33/2004*, Skripsi

H. M Laica Marzuki, *Hakikat Desentralisasi dalam Sistem Ketatanegaraan RI* dalam jurnal Konstitusi, Volume 4, Nomor 1, Maret 2007

Josef Riwu Kaho, 2012. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Fisipol,UGM

Mardiasmo Mardiasmo, 2002, *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta : Andi

Sadu Wasistono, 2010. *Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan* , Jurnal Ilmu Politik AIPI Nomor 21

Sirojul Munir, 2013. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indoneisa Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Yogyakarta: Genta Publishing

S. F. Marbun, dkk, 2004. *Dimensi-dimensi Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta

Susanto. 2016. Jurnal. *Politik Hukum Dan Sistem Pendidikan Nasional: Pengaruh Politik Hukum Terhadap Sistem Pendidikan Nasional*

### D. Internet

“KPUD Asahan Tetapkan 45 Anggota DPRD Periode 2014-2019, melalui <http://hariansib.com>, diakses tanggal 19 Maret 2017

Pengawasan, melalui <http://www.malikazisahmad.wordpress.com>, diakses tanggal 19 Maret 2017 pada jam 20. 05 WIB

Dampak Bentuk Pemerintahan Desentralisasi, melalui <http://novaandriantnas.wordpress.com>, 12/05, diakses pada tanggal 10-Oktober 2013.