

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP WEWENANG DEWAN  
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENGAWASAN  
PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH  
DALAM BIDANG DANA HIBAH  
(Study Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara)**

**SKRIPSI**

**Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat  
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum  
Program Studi Ilmu Hukum**

**Oleh :**

**AL – AMIN**

**NPM. 1206200099**



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

## **ABSTRAK**

### **TINJAUAN YURIDIS TERHADAP WEWENANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENGAWASAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DALAM BIDANG DANA HIBAH**

**(Study Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara)**

**Al – Amin  
NPM 1206200099**

Pengawasan yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersifat pengawasan politik, yang lebih bersifat kebijakan bukan pengawasan teknis maupun administratif. Sebab Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga politik. Dalam praktik, pengawasan yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini seringkali menjadi titik konflik karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masuk kepada hal-hal yang sangat teknis, yang sebenarnya bukan merupakan porsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian deskriptif analitis dengan pendekatan yuridis empiris yang diambil dari data primer dan data sekunder dengan mengelola data dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Dengan demikian tujuan penelitian ini mengetahui wewenang dan tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam mengawasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di bidang dana hibah.

Agar pengelolaan anggaran daerah yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah benar-benar sesuai dengan kebutuhan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melakukan pengawasan kebijakan dari perencanaan sampai pelaksanaan dan evaluasi. Agar Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tersusun dan terlaksana dengan tepat sasaran dan tepat waktu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengarahkan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dana hibah merupakan hal yang tidak terpisahkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, semua daerah di Indonesia dalam melakukan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sering sekali memasukkan anggaran dana hibah ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Tidak sedikit besaran nominal yang terdapat di dana hibah setiap daerah.

Kata kunci: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pelaksanaan pengawasan, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Dana Hibah.

## **KATA PENGANTAR**

**Bismillahirrahmanirrahim**

**Assalamu'alaikum Wr. Wb.**

Alhamdulillah, Puji dan syukur kehadiran Allah SWT, yang telah memberi nikmat yang begitu besar berupa kesehatan, keselamatan dan ilmu pengetahuan yang merupakan amanah, sehingga skripsi ini dapat diselesaikan sebagai sebuah karya ilmiah yang berbentuk skripsi. Shalawat dan salam juga dipersembahkan kepada junjungan Nabi Besar Muhammad SAW, seorang tokoh yang membawa umatnya kejalan yang terang benderang sehingga dirasakan pada masa sekarang ini menjadikan setiap manusia berilmu dan berjiwa seperti seorang pemimpin bagi setiap manusia di muka bumi ini.

Skripsi ini merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk menempuh ujian tingkat Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Skripsi ini berjudul: **“TINJAUAN YURIDIS TERHADAP WEWENANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENGAWASAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DALAM BIDANG DANA HIBAH (Study Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara)”**.

Disadari skripsi ini tidak akan selesai tanpa adanya bantuan, perhatian dan kasih sayang dari berbagai pihak yang mendukung pembuatan skripsi ini, baik moril maupun materil yang telah diberikan dalam penyelesaian skripsi ini. Terima kasih secara khusus dan istimewa dihanturkan kepada orang yang paling berjasa yakni **Ibunda tersayang Sartinem** dan **Ayahanda Tersayang Abdul Karim** yang merupakan inspirasi hidup penulis. Sebagai orang tua yang sangat

menyayangi anak-anaknya sebagaimana yang penulis rasakan selama ini dan tidak pernah menyerah untuk mendidik dengan penuh curahan kasih sayang dalam membesarkan anak-anaknya. Salut, hormat, bangga serta bahagia memiliki orang tua yang sangat sabar dan tangguh seperti ibunda dan ayahanda tercinta. Semoga Allah SWT senantiasa melindugi dan memberikan kesehatan dan rezeki yang berlimpah kepada Ibunda dan ayahanda tercinta. Terimakasih diucapkan yang sedalam-dalamnya kepada sanak keluarga yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah dihanturkan ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. Agussani, MAP selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara atas kesempatan dan fasilitasnya yang diberikan untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Ibu Ida Hanifah, S.H., M.H atas kesempatan 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;
3. Terima kasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Zainuddin S.H., M.H selaku Pembimbing I, dan Bapak Burhanuddin, S.H., M.H selaku Pembimbing II, yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran sehingga skripsi ini selesai;

4. Disampaikan juga terima kasih kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara atas bantuan dan dorongan hingga skripsi dapat diselesaikan;
5. Terima kasih diucapkan kepada adik kandung Wahyuni Ilham Zuhri, Rizky Annisa dan Dedi Kurniawan penulis yang telah memberi semangat dan perhatiannya kepada penulis hingga selesainya skripsi ini;
6. Terima kasih penulis ucapkan kepada teman spesial penulis yaitu Wenni Wulandari yang selalu menemani dan memberi semangat moril kepada penulis yang tidak pernah henti-hentinya;
7. Terima kasih diucapkan kepada para teman-teman Syahrizal, SH., MM, Nurman Abdillah, S.H, Muhammad Iman Syahputra, S.H, Budi Triadi, S.H, Mery Swiherti, Agung Sandika, Edi Santoso, Agil, Rizky, Tommy, Almi, Andre, Anggi, Fahmi, Faisal, Ozi, Fadly, Habib, Febry, Safriudin, Riky, Angga, Ari, Dika, Acin dan Aidil yang telah membantu penulis dalam memberikan ilmu pengetahuannya untuk menyelesaikan skripsi ini;
8. Serta terima kasih penulis ucapkan kepada seluruh teman-teman angkatan 2012 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, yang selalu melewatkan suka dukanya bersama penulis dalam menjalani perkuliahan yang sangat sulit ini, yang dengan penuh harapan kelak kita dapat menjadi manusia yang sukses dan mendapat bahagia dunia akhirat.
9. Terima kasih saya ucapkan kepada teman-teman penulis kelas VII<sup>H 1</sup>/ HTN dan juga teman-teman penulis kelas A 1 Pagi yang selama ini telah sama-sama berjuang bersama untuk mengikuti perkuliahan.

Penulis hanya sebagai manusia biasa, disadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kesempurnaan. Atas bantuan dan dukungan segenap orang dalam penyelesaian skripsi ini, namun pada akhirnya penulis adalah seorang manusia biasa yang tak luput dari kesalahan maka dari pada itu diucapkan sekali lagi ribuan terima kasih kepada semuanya.

**Wassalamu'alaikum Wr. Wb.**

Medan, April 2017

Penulis

**Al – Amin**

**NPM: 1206200099**

## DAFTAR ISI

<b>ABSTRAK</b>	.....	i
<b>KATA PENGANTAR</b>	.....	ii
<b>DAFTAR ISI</b>	.....	vi
<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b> .....	1
	A. Latar Belakang .....	1
	1. Rumusan Masalah .....	9
	2. Faedah Penelitian .....	10
	B. Tujuan Penelitian .....	10
	C. Metode Penelitian .....	11
	1. Sifat Penelitian .....	11
	2. Sumber Data .....	12
	3. Alat Pengumpul Data .....	13
	4. Analisis Data .....	14
	D. Definisi Operasional .....	14
<b>BAB II</b>	<b>TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	16
	A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .....	16
	B. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah .....	28
	C. Dana Hibah .....	31
<b>BAB III</b>	<b>PEMBAHASAN</b> .....	34
	A. Pengaturan Hukum Mengenai Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah	

	Dalam Bidang Dana Hibah .....	34
B.	Pelaksanaan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam Bidang Dana Hibah .....	55
C.	Kendala Yang Di hadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara Dalam Melaksanakan Wewenang Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Dalam Bidang Dana Hibah .....	67
<b>BAB IV</b>	<b>PENUTUP</b> .....	78
	A. Kesimpulan .....	78
	B. Saran .....	79
	<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	-
	<b>Lampiran</b> .....	-



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *the rule of law* atau dalam bahasa Belanda atau Jerman disebut *rechtstaat*, adalah ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Konsep negara hukum juga disebut sebagai negara konstitusional, yaitu negara yang dibatasi oleh konstitusi. Secara umum, suatu sistem kenegaraan memisahkan kekuasaan pemerintahan, ke dalam “*trichotomy*” yang terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif dan biasa disebut dengan *trias politica*.

Dalam hubungan ini, yang dianggap paling berpengaruh pemikirannya dalam mengadakan pembedaan fungsi-fungsi kekuasaan itu adalah Montesquie, dalam bukunya “*L’Esprit de Lois*” (1748) terdapat dalam buku Alwi Wahyudi, yang mengikuti jalan pikiran Jhon Locke, memisahkan kekuasaan negara dalam tiga cabang, yaitu: (1) kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang (*the legislative function*), (2) kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang (*the executive or administrative function*), dan (3) kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif (*the judicial function*).<sup>1</sup> Menurut ajaran ini tidak dibenarkan adanya campur tangan atau pengaruh mempengaruhi, antara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan yang lainnya, masing-masing terpisah dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang berbeda-beda itu.

---

<sup>1</sup> Alwi Wahyudi. 2012. *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, halaman 79.

Hal yang membedakan pemikiran Montesquieu, dimana John Locke sebelumnya telah menggagas tentang pemikiran kekuasaan dalam tiga cabang itu meliputi:

1. Fungsi Legislatif;
2. Fungsi Eksekutif; dan
3. Fungsi Federatif.

John Locke dalam buku Alwi Wahyudi, lebih menekankan fungsi federasi karena mengutamakan segi hukuman hubungan ke dalam dan ke luar dengan negara-negara lain. Bagi John Locke, penjelmaan fungsi *defencie* baru timbul apabila fungsi *deplomancie* terbukti tidak dapat dijalankan. Oleh sebab itu, yang dianggap paling penting adalah fungsi federatif. Fungsi yudisial cukup dimasukkan ke dalam kategori fungsi legislatif.<sup>2</sup>

Meminjam teori Ivor Jennings dalam buku Alwi Wahyudi, dapat dilihat bahwa pemisahan kekuasaan itu dipertahankan dalam arti materiil, dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan prinsipil dalam fungsi-fungsi kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan itu kepada tiga bagian. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formal, oleh karena itu, pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara prinsipil. Dengan kata lain, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya mengenal

---

<sup>2</sup> *Ibid.* Halaman 80.

pembagian kekuasaan (*devision of power*) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*).<sup>3</sup>

Pelaksanaan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan pada periode tahun 1999-2002 meski dilakukan dengan semangat reformasi, semangat untuk memperbaiki kehidupan bernegara Indonesia, namun banyak pakar yang mengatakan proses perubahan tersebut diwarnai dengan kompromi-kompromi politik tingkat tinggi yang akhirnya mengaburkan disain dari substansi perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu diantaranya adalah Denny Indrayana dalam buku Novendri M. Nggilu, yang sangat mengkritisi proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada periode 1999-2002 yang diwarnai dengan kompromi politik pragmatis jangka pendek. Oleh sebab itu, hasil disain yang terkaburkan dengan kompromi politik tingkat tinggi dan disain “setengah hati” yang mewarnai proses perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut menyisakan persoalan yang sampai dengan saat ini begitu terasa dalam kehidupan bernegara.<sup>4</sup>

Fakta adanya kompromi politik tingkat tinggi di parlemen, menjadikan munculnya gagasan akan hadirnya lembaga independen yang memiliki tugas menyusun Undang-Undang Dasar 1945 secara profesional sebagai upaya menghindari kompromi politik tingkat tinggi yang dapat mengaburkan substansi yang diatur, sehingga konstitusi yang disusun tersebut dapat menjadi konstitusi rakyat dan acuan dalam melaksanakan kehidupan bernegara secara lebih baik.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Novendri M. Nggilu. 2014. *Hukum dan Terori Konstitusi (Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif Dan Populis)*. Jogjakarta: UII Press, halaman 4.

<sup>5</sup> *Ibid.*

Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu: (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara; (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Pengaturan mengenai tiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui peraturan wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.<sup>6</sup>

Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan pengaturan-pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh para penyelenggara negara, perlu dikontrol dengan sebaik-baiknya oleh rakyat sendiri. Jika pengaturan mengenai tiga hal itu dikontrol sendiri oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen, maka kekuasaan di tangan pemerintah dapat terjerumus ke dalam kecenderungan alamiahnya sendiri untuk menjadi sewenang-wenang. Oleh karena itu, lembaga perwakilan rakyat diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol dalam tiga hal itu, yaitu: (i) kontrol atas pemerintahan (*control of executive*), (ii) kontrol atas pengeluaran (*control of expenditure*), dan (iii) kontrol atas pemungutan pajak (*control of taxation*).

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie. 2013. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, halaman 298-299.

Bahkan secara teoritis, jika dirinci, fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat pula dibedakan, yaitu:<sup>7</sup>

1. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*);
2. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
3. Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara/daerah (*control of budgeting*);
4. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara/daerah (*control of budgeting implementation*); dan
5. Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*);

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah salah satu lembaga yang mewakili seluruh lapisan masyarakat dalam pemerintahan. Namun dalam realitanya selama ini, dalam menjalankan peran dan fungsi sebagai wakil rakyat belum bisa memberikan sumbangsih yang begitu maksimal terhadap kepentingan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dengan adanya kenyataan bahwa seringkali kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan atau diputuskan oleh pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sama sekali tidak memihak terhadap kepentingan masyarakat ataupun tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Sadu Wasistiono dan Ondo Riyani. 2003 Pengawasan yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersifat pengawasan politik, yang lebih bersifat kebijakan bukan pengawasan teknis maupun administratif. Sebab Dewan

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, halaman 301-302.

Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga politik. Dalam praktik, pengawasan yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ini seringkali menjadi titik konflik karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masuk kepada hal-hal yang sangat teknis, yang sebenarnya bukan merupakan porsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain Dewan Perwakilan Rakyat Daerah masih ada institusi pengawas lainnya yang mengawasi teknis dan administratif, yaitu:<sup>8</sup>

1. Satuan pengawasan internal (SPI) seperti Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten/Kota;
2. Satuan pengawasan eksternal (SPE) seperti Badan Pemeriksan Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan, Akuntan Publik dan sebagainya.

Dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kuat, ada kecenderungan akan terjadi dominasi badan legislatif daerah terhadap badan eksekutif daerah. Dominasi ini akan membuat keputusan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah akan sarat dengan nuansa-nuansa politik, sehingga kurang memperhatikan aspek profesional, teknis dan administratif. Padahal pertimbangan politik itu sendiri sifatnya sangat dinamis dan relatif serta kurang mempunyai tolok ukur yang jelas. Ukuran kebenaran sering kali ditentukan oleh para pemenang, bukan oleh ketentuan hukum atau ukuran standar teknis yang disepakati bersama secara nasional maupun internasional.<sup>9</sup>

Belanja bantuan hibah merupakan salah satu rekening belanja dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menarik perhatian publik

---

<sup>8</sup> Sadu Wasistiono dan Ondo Riyani. 2003. *Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Bandung: FokusMedia, halaman 25.

<sup>9</sup> *Ibid.*, halaman 26.

dan seringkali menjadi tajuk utama pada media massa. Hal tersebut dikarenakan banyak pihak yang membutuhkan bantuan hibah tersebut dan banyak kepentingan yang dapat diakomodir, baik untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat maupun kepentingan politik tertentu.

Pemberian bantuan hibah oleh pemerintah daerah menjadi rawan penyalahgunaan terutama menjelang adanya pemilihan umum kepala daerah, dimana terdapat kecenderungan bantuan hibah digunakan sebagai alat politik pencitraan oleh kepala daerah/wakil kepala daerah, terutama Kepala Daerah *Incumbent* yang mencalonkan dirinya kembali dalam ajang pemilihan umum kepala daerah untuk periode kedua. Bisa juga disalahgunakan untuk para tim sukses yang dianggap telah berjasa dan dalam menggolkan kepala daerah/wakil kepala daerah yang sedang menjabat. Berbagai praktik modus yang digunakan melalui penganggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sehingga peruntukannya banyak yang kurang tepat sasaran. Walaupun sebenarnya banyak masyarakat dan organisasi kemasyarakatan yang memang sangat membutuhkan bantuan tersebut secara riil dan rasional.<sup>10</sup>

Salah satu kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah melakukan pengawasan atas pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Terkhusus untuk dana hibah yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Sumatera Utara, yang merupakan anggaran yang sudah disepakati antara Dewan Perwakilan

---

<sup>10</sup> Ag. Dwi Haryanto, Tulisan Hukum. Subbagian Hukum Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Kalimantan Timur. *Pemberian Bantuan Hibah Oleh Pemerintah Daerah Berdasarkan Ketentuan Perundang-undangan*, melalui [http://samarinda.bpk.go.id/wp-content/uploads/2015/02/Tulisan\\_Hukum\\_2014\\_Hibah\\_APBD.pdf](http://samarinda.bpk.go.id/wp-content/uploads/2015/02/Tulisan_Hukum_2014_Hibah_APBD.pdf), halaman 1-2.

Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dengan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara yang dalam pelaksana anggarannya merupakan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara dengan Lembaga Pengawasnya adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara. Dana hibah yang telah dianggarkan oleh pemerintah telah diselewengkan oleh Kepala Daerah Provinsi Sumatera Utara, oleh karena itu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam melakukan pengawasan dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah khususnya Provinsi Sumatera Utara belum maksimal. Maka dari itu pentingnya wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam hal mengawasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terkhusus di bidang dana hibah ini supaya aliran dana hibah sesuai dengan peruntukan yang telah ditentukan dalam rapat pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.<sup>11</sup>

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas, penulis sebagai salah satu mahasiswa program Hukum Tata Negara (HTN) tertarik untuk mengadakan penelitian yang berjudul “ **TINJAUAN YURIDIS TERHADAP WEWENANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PENGAWASAN PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH DALAM BIDANG DANA HIBAH (Study Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara)** “

## **1. Rumusan Masalah**

---

<sup>11</sup> Hasil wawancara dengan Hartoyo, Sekretaris Komisi C Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara, 10 Februari 2017.



Masalah dapat dirumuskan sebagai suatu pernyataan tetapi lebih baik dengan suatu pertanyaan. Keunggulan menggunakan rumusan masalah dalam bentuk pertanyaan ini adalah untuk mengontrol hasil dan penelitian.<sup>12</sup> Adapun rumusan masalah yang dimaksudkan yaitu:

- a. Bagaimana pengaturan hukum mengenai wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pengawasan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah dalam bidang dana hibah?
- b. Bagaimana pelaksanaan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pengawasan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah dalam bidang dana hibah?
- c. Bagaimana kendala yang di hadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam melaksanakan wewenang pengawasan pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah dalam bidang dana hibah?

## **2. Faedah Penelitian**

Berkenaan dengan masalah diatas, maka faedah dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penelitian ini merupakan suatu sumbangsih pemikiran yuridis kepada para pembaca yang ingin menambah ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya untuk membahas masalah Tinjauan Yuridis Terhadap Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan

---

<sup>12</sup> Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*. halaman 4.

Dan Belanja Daerah Dalam Bidang Dana Hibah (Study Pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara).

2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi kalangan praktisi yang bergerak dibidang hukum, serta masyarakat pada umumnya sehubungan dengan Hukum Tata Negara.

## **B. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan hukum mengenai wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam bidang dana hibah.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam bidang dana hibah.
3. Untuk mengetahui kendala yang di hadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam melaksanakan wewenang pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam bidang dana hibah.

## **C. Metode Penelitian**

Penulisan yang baik diperlukan ketelitian dan kecermatan yang memfokuskan pada penelitian ini. Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini 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 dengan keseluruhan data primer dan data sekunder serta bukti-bukti pendukung yang telah ada, baik diperoleh dari lapangan maupun sumber kepustakaan.

Adapun metode pendekatan yang digunakan untuk melakukan penelitian dalam pembahasan skripsi ini adalah metode pendekatan yuridis empiris. Yaitu penelitian dalam skripsi ini dilakukan studi langsung dengan wawancara. Metode penelitian hukum empiris yang meneliti hukum dari perspektif eksternal dengan objek penelitiannya adalah sikap dan perilaku sosial terhadap hukum.<sup>13</sup>

## 2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan sumber data primer yaitu penelitian yang dilakukan dengan langsung kelapangan (*field research*) yang menjadi objek penelitian di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dengan data sekunder yang terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Dalam penelitian ini digunakan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

---

<sup>13</sup> I Made Pasek Diantha. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, halaman 12.

Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara,

Sedangkan peraturan pemerintah yang digunakan antara lain: Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Hibah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah,

Peraturan Menteri yang digunakan antara lain: Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah, dan peraturan-peraturan lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer berupa buku-buku, dan karya ilmiah.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa kamus, ensiklopedia, bahan dari internet, dan sebagainya.

### 3. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi penelitian lapangan atau wawancara kepada pihak yang berwenang dan yang berkaitan dengan penelitian skripsi ini di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dan studi kepustakaan yang bertujuan untuk mendapatkan data dan informasi yang berkaitan dengan judul skripsi yang sedang diteliti.

### 4. Analisis Data

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

## **D. Definisi Operasional**

Bahwa menyusun suatu definisi sangat sukar dan harus dikerjakan dengan teliti sekali. Oleh karena definisi merupakan suatu penelitian yang relatif lengkap, mengenai suatu istilah, dan biasanya definisi itu bertitik tolak pada referens. Dengan demikian, maka suatu definisi harus mempunyai suatu ruang lingkup yang tegas, sehingga tidak boleh ada kekurangan-kekurangan atau kelebihan-kelebihan. Definisi yang digunakan dalam penelitian ini adalah definisi sintesis atau definisi deskriptif, yang tujuannya hanya memberikan suatu gambaran belaka dari istilah yang ingin didefinisikan.<sup>14</sup>

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah kota.<sup>15</sup>
2. Pengawasan adalah suatu sistem *check and balance* yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah demi mewujudkan sistem pemerintahan yang baik.<sup>16</sup>
3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.<sup>17</sup>
4. Dana hibah adalah pemberian dengan pengalihan hak atas sesuatu dari Pemerintah atau pihak lain kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya

---

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, halaman 133-135.

<sup>15</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Perwakilan\\_Rakyat\\_Daerah](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah), diakses Kamis 26 Mei 2016 Pukul 20:08 wib.

<sup>16</sup> Budiyono. *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintahan Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance*. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum. Volume 7 Nomor 1 Januari-April 2013, halaman 8.

<sup>17</sup> Baca lebih lanjut Indonesia, Undang-Undang Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU No. 17 Tahun 2014, Pasal 1 angka 8.

yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukkannya dan dilakukan melalui perjanjian.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Baca lebih lanjut, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Hibah Daerah, PP No. 2 Tahun 2012, Pasal 1.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Esensi Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, diamanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Arti penting dari badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Atas dasar prinsip normatif demikian dalam praktek kehidupan demokrasi sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat. Hal ini didasarkan pada suatu pandangan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dapat mewakili rakyat dan memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat.<sup>19</sup>

Partai politik adalah saluran utama untuk memperjuangkan kehendak masyarakat, bangsa dan negara, sekaligus sebagai sarana kaderisasi dan rekrutmen kepemimpinan. Berdasarkan pertimbangan tersebut maka kendaraan yang digunakan untuk memilih wakil rakyat, termasuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, adalah partai politik. Sejalan dengan amanat reformasi, penyelenggaraan pemilihan umum harus dilaksanakan secara berkualitas dan lebih menjamin derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, dan memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat

---

<sup>19</sup> Ilham Fahma Setiawan. *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Periode 2009-2014 Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Subang*. Skripsi Tahun 2014, halaman 26.



Daerah dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar terbuka yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang merupakan lembaga bersifat nasional, tetap, dan mandiri untuk menyelenggarakan pemilihan umum.

#### 1. Penetapan dan Penyempahan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/kota merupakan anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi persemiannya ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden berdasarkan usul Gubernur sesuai dengan laporan Komisi Pemilihan Umum Provinsi. Sedangkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota persemiannya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan bertindak untuk dan atas nama Presiden berdasarkan usul Bupati/Walikota sesuai dengan laporan Komisi Pemilihan Umum Kabupate/Kota.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota sebelum memangku jabatannya harus mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan sesuai dengan tingkatan dalam Rapat Paripurna yang bersifat istimewa.<sup>20</sup>

#### 2. Pembentukan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Setelah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disumpah dan pimpinan belum terbentuk, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipimpin oleh pimpinan sementara dengan tugas pokok memimpin rapat-rapat Dewan

---

<sup>20</sup> Sadu Wasistono dan Yonatan Wiyoso. 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Bandung: FokusMedia, halaman 31.

Perwakilan Rakyat Daerah, memfasilitasi pembentukan fraksi, menyusun rancangan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan memproses pemilihan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah definitif. Pimpinan sementara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berasal dari dua partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama dan kedua di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menduduki jabatan ketua dan wakil ketua yang ditentukan secara musyawarah oleh wakil partai politik bersangkutan yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jika tidak terdapat kata kesepakatan maka ditetapkan seorang yang tertua dan termuda usianya dari partai politik yang bersangkutan.

Selanjutnya calon pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang akan ditetapkan secara definitif diusulkan oleh fraksi. Fraksi yang berhak mengajukan calon pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ditentukan berdasarkan perolehan suara terbanyak hasil pemilihan umum. Pemilihan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil.<sup>21</sup>

Pasal 307 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berhenti atau diberhentikan dari jabatannya karena:

- a. Meninggal dunia;
- b. Mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis;

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

- c. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- d. Melanggar kode etik berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- e. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindakan pidana dengan ancaman hukuman serendah-rendahnya 5 tahun penjara;
- f. Ditarik keanggotaannya sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah oleh partai politiknya.

### 3. Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan pekerjaannya disediakan alat kelengkapan seperti: (Pasal 110 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah)

- a. Pimpinan;
- b. Badan musyawarah;
- c. Komisi;
- d. Bdan pembentukan Perda Provinsi;
- e. Badan anggaran;
- f. Badan kehormatan; dan
- g. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas, yaitu:

- a. Memimpin sidang dan menyimpulkannya untuk mengambil keputusan;
- b. Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
- c. Menjadi juru bicara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- d. Melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- e. Mengadakan konsultasi dengan kepala daerah dan instansi pemerintah lainnya sesuai dengan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- f. Mewakili Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di pengadilan;;
- g. Melaksanakan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkenaan dengan penetapan saksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam rapat paripurna.

Badan Musyawarah merupakan alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersifat tetap dan dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada awal masa jabatan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang terdiri dari unsur-unsur fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan

sebanyak-banyaknya tidak lebih dari setengah jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Setiap anggota badan musyawarah mempunyai kewajiban, yaitu:

- a. Mengadakan konsultasi dengan fraksi-fraksi sebelum mengadakan rapat; dan
- b. Menyampaikan pokok-pokok hasil rapat badan musyawarah kepada fraksi.

Panitia musyawarah mempunyai tugas, yaitu:

- a. Memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik diminta maupun tidak diminta;
- b. Menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c. Memutuskan pilihan mengenai isi risalah rapat bila timbul masalah perbedaan pendapat;
- d. Memberi saran pendapat untuk memperlancar kegiatan; dan
- e. Dan merekomendasikan pembentukan panitia khusus.<sup>22</sup>

Komisi sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersifat tetap dan dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada awal masa jabatan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kecuali pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah wajib menjadi anggota komisi dan jika terjadi perpindahan antar komisi hanya dapat dilakukan atas dasar usul dari fraksinya yang diputuskan dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, halaman 31-33.

Komisi mempunyai tugas, yaitu:

- a. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Daerah;
- b. Melakukan pembahasan terhadap rancangan Perda dan Rancangan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang komisi masing-masing;
- d. Membantu pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan oleh Kepala Daerah dan masyarakat kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- e. Menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- f. Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- g. Melakukan kunjungan kerja komisi yang bersangkutan atau persetujuan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- h. Mengadakan rapat kerja dan dengar pendapat;
- i. Mengajukan usul kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang termasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing komisi; dan
- j. Serta memberikan laporan tertulis kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang hasil melaksanakan tugas komisi.

Alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersifat tetap dan dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada awal masa

keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang lain adalah Badan Anggaran, badan anggaran mempunyai tugas, yaitu:

- a. Memberikan saran dan pendapat pokok-pokok pikiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Kepala Daerah dalam menyusun Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS);
- b. Memberikan saran dan pendapat kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebelum ditetapkan dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan
- c. Menyusun anggaran belanja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan memberi saran terhadap penyusunan anggaran sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Badan Kehormatan adalah alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersifat tetap dan dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang diusulkan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Anggota Badan Kehormatan yang berasal dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diusulkan oleh fraksi masing-masing dan unsur luar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dipilih setelah dilakukan penelitian dan uji kemampuan oleh suatu panitia.

Tugas Badan Kehormatan adalah:

- a. Mengamati, mengevaluasi disiplin, etika, dan moral para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap peraturan perundang-undangan, kode etik, dan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan pengambilan keputusan atas pengaduan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, masyarakat dan/atau pemilih;
- d. Menyampaikan hasil pemeriksaan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan merekomendasikan untuk pemberhentian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah antar waktu; dan
- e. Menyampaikan rekomendasi kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berupa rehabilitasi nama baik jika tidak terbukti adanya pelanggaran yang dilakukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas pengaduan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, masyarakat dan/atau pemilih.<sup>23</sup>

Perwujudan dari fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, seperti hak anggaran, hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak prakarsa, hak penyelidikan menjadi modal besar dalam menghadapi kekuasaan pemerintah

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, halaman 33-34.



daerah. Dalam tatanan tersebut kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi lemah dibandingkan kekuasaan pemerintah daerah. Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kekuasaan pemerintah daerah terjadi ketidakseimbangan antar kekuasaan. Oleh karena itu diperlukan mekanisme *checks and balances* antara kedua kekuasaan tersebut dan hanya bisa dihindari apabila terdapat pengawasan dan kontrol, dalam rangka terwujudnya pelaksanaan pemerintahan daerah yang bersih.

Adapun fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sama dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang mencakup tiga hal, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Sementara itu tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu:<sup>24</sup>

- a. Membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. Memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;

---

<sup>24</sup> Ilham Fahma Setiawan. *Op. Cit.*, halaman 26-27.

- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintah daerah provinsi;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. Melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, telah dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 ini mengatur secara komprehensif tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, untuk mewujudkan lembaga permusyawaratan/perwakilan yang lebih mampu mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Hadirnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 18 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa: “Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”.

Menurut Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>25</sup>

Selanjutnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibekali dengan sejumlah hak, yaitu:

- a. Interpelasi;
- b. Angket; dan
- c. Menyatakan pendapat.<sup>26</sup>

Hak interpelasi adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk meminta keterangan kepada Gubernur mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hak angket adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hak menyatakan pendapat adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan interpelasi dan hak angket. Secara khusus, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak:<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, halaman 27-29.

<sup>26</sup> Josef Mario Monteiro. 2016. *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, halaman 59.

<sup>27</sup> *Ibid.*, halaman 59-60.

- a. Mengajukan rancangan Peraturan Daerah;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;
- d. Memilih dan dipilih;
- e. Membela diri;
- f. Imunitas;
- g. Mengikuti orientasi dan pendalaman kasus;
- h. Protokoler; dan
- i. Keuangan dan administratif.

Seiring perubahan paradigma pemerintahan di tingkat nasional adanya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu diperkuat dengan memperjelas kedudukan kelembagaannya, kedudukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam sistem kepegawaian negara, serta kejelasan mengenai fungsi-fungsinya yakni fungsi legislasi (atau lebih tepat disebut fungsi pengaturan), fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, serta fungsi yang implisit yakni sebagai wakil rakyat. Secara singkat dapat disebutkan bahwa penguatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan prasyarat mutlak bagi berkembangnya demokrasi di daerah, dalam rangka membangun demokrasi secara nasional.<sup>28</sup>

## **B. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh

---

<sup>28</sup> Sadu Wasistono dan Yonatan Wiyoso. *Op. Cit*, halaman 13.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 1 butir 8 Tentang Keuangan Negara).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Karena Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.<sup>29</sup>

Peran anggaran dalam penentuan arah dan kebijakan pemerintah daerah, tidak terlepas dari kemampuan anggaran tersebut dalam mencapai tujuan pemerintah daerah sebagai penyelenggara pelayanan publik, oleh karena itu, pemerintah daerah perlu memperhatikan bahwa pada hakekatnya anggaran daerah merupakan perwujudan amanat rakyat kepada pihak legislatif dan eksekutif untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat dalam batas otonomi daerah yang dimilikinya.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Indah Mustika Dewi. *Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD Dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)*. Skripsi Tahun 2011, halaman 42.

<sup>30</sup> Alfines Tunggal, *Op. Cit.*, halaman 8.

Anggaran merupakan suatu pernyataan formal yang dibuat oleh manajemen berupa rencana-rencana yang akan dilakukan pada masa yang akan datang dalam suatu periode tertentu, dimana rencana tersebut merupakan suatu pedoman dalam pelaksanaan kegiatan selama periode tersebut. Banyak pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran, baik manajer tingkat atas maupun manajer tingkat bawah dan ini akan berdampak langsung terhadap perilaku manusia, terutama bagi orang yang langsung mempunyai hubungan dengan penyusunan anggaran.<sup>31</sup>

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 3 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdiri dari :

- a. Fungsi Otorisasi, anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan;
- b. Fungsi Perencanaan, anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan;
- c. Fungsi Pengawasan, anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
- d. Fungsi Alokasi, anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian;

---

<sup>31</sup> Indah Mustika Dewi, *Op. Cit.*, halaman 42-43.

- e. Fungsi Distribusi, anggaran daerah harus mengandung arti/memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan;
- f. Fungsi Stabilisasi, anggaran daerah harus mengandung arti/harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

### **C. Dana Hibah**

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara. Hibah adalah pemberian uang/barang atau jasa dari pemerintah daerah kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya, bersifat tidak wajib dan tidak mengikat serta tidak secara terus menerus yang bertujuan menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah.<sup>32</sup>

Belanja bantuan hibah merupakan salah satu rekening belanja dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang menarik perhatian publik dan seringkali menjadi tajuk utama pada media massa. Hal tersebut dikarenakan banyak pihak yang membutuhkan bantuan hibah tersebut dan banyak kepentingan yang dapat diakomodir, baik untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat maupun kepentingan politik tertentu. Pemberian bantuan hibah oleh pemerintah

---

<sup>32</sup> Debie handayani. 2013. *Manajemen Dana Bantuan Hibah Pemerintah Kota Tanjung Pinang (Studi Kasus Pada Badan Kesatuan Bangsa Politik Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Tanjung Pindang Tahun 2012)*. Naskah Publikasi Universitas Maritim Raja Ali Haja, Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik, halaman 16.

daerah menjadi rawan penyalahgunaan terutama menjelang adanya pemilihan umum kepala daerah, dimana terdapat kecenderungan bantuan hibah digunakan sebagai alat politik pencitraan oleh kepala daerah/wakil kepala daerah, terutama Kepala Daerah *Incumbent* yang mencalonkan dirinya kembali dalam ajang pemilihan umum kepala daerah untuk periode kedua.

Bisa juga disalahgunakan untuk para tim sukses yang dianggap telah berjasa dan dalam menggolkan kepala daerah/wakil kepala daerah yang sedang menjabat. Berbagai praktik modus yang digunakan melalui penganggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sehingga peruntukannya banyak yang kurang tepat sasaran. Walaupun sebenarnya banyak masyarakat dan organisasi kemasyarakatan yang memang sangat membutuhkan bantuan tersebut secara riil dan rasional.

Seharusnya pemerintah daerah dalam memberikan bantuan hibah disesuaikan kepada kemampuan keuangan daerahnya sendiri dan harus tetap memprioritaskan pemenuhan belanja urusan wajib terlebih dahulu. Pasal 21 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Hibah Daerah juga menyatakan bahwa “Hibah dari Pemerintah Daerah dapat dianggarkan apabila Pemerintah Daerah telah memenuhi seluruh kebutuhan belanja urusan wajib guna memenuhi standar pelayanan minimum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Pemberian bantuan hibah oleh pemerintah daerah itu sendiri diperbolehkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan



Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Namun, pengaturannya secara spesifik baru ditetapkan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang telah disempurnakan kembali dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Ag. Dwi Haryanto, Tulisan Hukum. Subbagian Hukum Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Kalimantan Timur. *Pemberian Bantuan Hibah Oleh Pemerintah Daerah Berdasarkan Ketentuan Perundang-undangan*, melalui [http://samarinda.bpk.go.id/wp-content/uploads/2015/02/Tulisan\\_Hukum\\_2014\\_Hibah\\_APBBD.pdf](http://samarinda.bpk.go.id/wp-content/uploads/2015/02/Tulisan_Hukum_2014_Hibah_APBBD.pdf), halaman 1-3.

### **BAB III**

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

##### **A. Pengaturan Hukum Mengenai Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Dalam Bidang Dana Hibah**

Negara Republik Indonesia merupakan negara hukum berdasarkan Pancasila bertujuan mewujudkan tata kehidupan bangsa yang sejahtera, aman, tentram, dan tertib. Dalam mewujudkan tata kehidupan tersebut diperlukan upaya untuk menegakkan ketertiban, keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum yang mampu memberikan pengayoman kepada masyarakat. Konsekuensi dari hal tersebut maka segala aspek kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>34</sup>

Secara yuridis normatif, otonomi demokrasi masa reformasi dimulai dengan diundangkannya undang-undang yang berkaitan dengan hubungan kekuasaan pusat dan daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah. Dalam perjalanannya, karena dianggap kurang mendukung penyelenggaraan otonomi daerah serta tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan kenegaraan, pada tahun 2004, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

---

<sup>34</sup> Imam Soebechi. 2012. *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 261-262.

Tentang Pemerintahan Daerah dan juga pada tahun 2014 diganti kembali dan berlaku Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan hak, wewenang dan kewajiban pada pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi. Selain undang-undang tentang pemerintah daerah juga diundangkan undang-undang yang mengatur pemerintah daerah dengan kewenangan khusus dan undang-undang yang mengatur daerah istimewa.<sup>35</sup>

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

- a. Kemampuan meningkatkan kinerja badan eksekutif dan badan legislatif dalam pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab;
- b. Pelaksanaan otonomi tidak menyimpang dari amanat undang-undang tentang pemerintahan daerah;
- c. Mendukung sepenuhnya pelaksanaan otonomi yang telah digulirkan oleh pemerintah;
- d. Terwujudnya kelembagaan daerah yang mampu melaksanakan kewenangan daerah, kelembagaan dekonsentrasi, dan tugas pembantuan;

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, halaman 54.

- e. Memiliki perangkat daerah yang mempunyai kinerja tinggi, efisien, dan efektif dalam mengelola pembangunan daerah dan pelayanan publik menuju otonomi yang mandiri;
- f. Terciptanya hubungan yang harmonis antara badan eksekutif dan badan legislatif daerah sehingga pelaksanaan otonomi yang demokratis berjalan dengan baik.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintahan pusat atau pemerintah dan sistem pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antarpemerintah, dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi.

Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah, diberikan kepada pemerintah daerah. Pemerintahan daerah yang baik atau pemerintahan daerah yang bersih (*good local governance*) merupakan isu yang paling mengemuka dalam pembahasan kebijakan pemerintahan dewasa ini. Tuntutan gagasan yang dilakukan masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik atau yang bersih adalah sejalan dengan meningkatnya pengetahuan masyarakat. Salah satu wujud tata pemerintahan yang baik (*good governance*) itu terdapatnya citra pemerintahan yang demokratis.

Prinsip demokrasi yang paling penting adalah meletakkan kekuasaan di tangan rakyat dimana pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam

masalah-masalah pokok mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah dan negara, oleh karena kebijakan itu menentukan kebijakan rakyat. Untuk itu perlu memperkuat tuntutan tersebut maka perlu meningkatkan peran dan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah agar eksekutif dapat menjalankan tugasnya dengan baik. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus bisa menjadi alat kontrol bagi jalannya pemerintahan agar selalu sesuai dengan aspirasi masyarakat berdasarkan ketentuan perundangan yang berlaku.<sup>36</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah salah satu lembaga yang mewakili seluruh lapisan masyarakat dalam pemerintahan. Namun dalam realitanya selama ini, dalam menjalankan peran dan fungsi sebagai wakil rakyat belum bisa memberikan sumbangsih yang begitu maksimal terhadap kepentingan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dengan adanya kenyataan bahwa seringkali kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan atau diputuskan bersama oleh pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sama sekali tidak memihak terhadap kepentingan masyarakat ataupun tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Fungsi pengawasan merupakan fungsi manajemen yang penting yaitu untuk menunjang kelancaran pelaksanaan program pembangunan nasional, sehingga diharapkan dengan pelaksanaan pengawasan yang efektif akan terwujud tujuan yang dikehendaki. Peranan pengawasan di dalam pelaksanaan pembangunan adalah untuk mendeteksi secara dini terhadap berbagai

---

<sup>36</sup> Budiyono. *Op. Cit.*, halaman 4-5.

penyimpangan yang mungkin terjadi. Berawal dari ungkapan tersebut di atas maka fungsi pengawasan patut mendapatkan perhatian demi terselenggaranya pemerintahan yang baik dan bersih.<sup>37</sup>

Kontrol adalah sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut dengan fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol itu secara substansial mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian serta pertanggungjawaban (*accountability*). Pengawasan bertalian dengan pembatasan (*limitation*), sedangkan pengendalian bertalian dengan arahan (*direction* atau *supervision*). Pelaksanaan kontrol mencakup berbagai fungsi seperti perizinan, pemeriksaan, pernyataan tidak keberatan, meminta keterangan, mengajukan pertanyaan, melakukan tindakan terhadap penyimpangan, baik dalam bentuk penundaan dan pembatalan maupun penghukuman, dan lain-lain.

Pengertian dan lingkup kontrol di atas, secara esensial kontrol bertalian dengan pembatasan kekuasaan (*limitation of powers*). Dengan demikian, fungsi kontrol hanya ada dalam sistem sosial atau politik yang menerima prinsip pembatasan kekuasaan. Sebaliknya, pada prinsip otoritarian atau kediktatoran, dan lain-lain sistem yang menolak pembatasan kekuasaan, fungsi kontrol tidak akan ada atau tidak akan jalan sebagaimana mestinya. Hal itu sekaligus dapat pula diartikan bahwa setiap kehendak untuk menghidupkan, mengefektifkan dan/atau mengintensifkan fungsi kontrol, memerlukan upaya untuk membangun sistem pembatasan kekuasaan dan pertanggungjawaban.

---

<sup>37</sup> Alfines Tunggal. *Op., Cit*, halaman 1-2.

Pembatasan dan pertanggungjawaban kekuasaan hanya ada dalam sistem politik demokrasi dan prinsip negara berdasar atas hukum. Selama demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum tidak menjadi tatanan sosial dan politik dalam kehidupan masyarakat atau negara, semua pranata kontrol hanya sekedar hiasan belaka. Pada sistem politik otoritarian, kediktatorian, dan lain-lain sistem kekuasaan semacam itu, berbagai pranata kontrol hanyalah alat kekuasaan belaka. Bahkan, yang terjadi sebaliknya, pranata kontrol lebih tampak sebagai alat kekuasaan untuk mengontrol dari pada dikontrol. Secara lebih singkat dapat dikatakan bahwa demokrasi dan negara yang berdasarkan atas hukum merupakan syarat mutlak (*conditio sine qua non*) bagi kehadiran fungsi kontrol yang efektif.<sup>38</sup>

Untuk mendapatkan suatu tatanan kehidupan ketatanegaraan yang demokratis, institusi rakyat seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan institusi utama bagi terselenggaranya *accountability*. Dikatakan demikian karena melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah-lah kekuasaan rakyat itu diimplementasikan.

Implementasi kekuasaan rakyat itu tampak dari beberapa fungsi utama yang dijalankan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Diantaranya yang terpenting adalah fungsi legislasi, yaitu membuat Peraturan Daerah (Perda), dan fungsi pengawasan yaitu mengawasi Pemerintah Daerah dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Kedua fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu direalisasikan melalui seperangkat hak yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan

---

<sup>38</sup> I Gde Panjta Astawa. 2013. *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*. Bandung: PT. Alumni, halaman 167-168.

Rakyat Daerah,<sup>39</sup> seperti yang terdapat dalam Pasal 317 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pasal 101 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah:

1. Membentuk Peraturan Daerah Provinsi bersama Gubernur;
2. Membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Peraturan Daerah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi yang diajukan oleh Gubernur;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur dan/atau Wakil Gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
5. Memilih Wakil Gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Gubernur;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Provinsi;
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi;
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
10. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
11. Melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan otonomi daerah, pengawasan terhadap pelaksanaan keuangan daerah mengandung arti penting, karena segala sesuatu yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan tentu akan berkenan dengan anggaran. Pelaksanaan keuangan daerah yang dimaksud di sini adalah penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sementara itu,

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, halaman 169.



yang dimaksud dengan pengawasan adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.

Pengawasan merupakan bagian penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Tanpa adanya fungsi kontrol, kekuasaan dalam sebuah negara akan berjalan sesuai dengan kehendak dan interpretasi pemegang kekuasaan (*power maker*). Dalam kondisi demikian, aspirasi masyarakat sebagai pemegang kedaulatan relatif terabaikan. Dalam hal ini, masyarakat dapat melakukan proses litigasi (penyelesaian sengketa tata pemerintahan) yang diselesaikan melalui proses pengadilan. Di sisi lain adanya *fiis ermessen* atau *descretionarie* (wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak, tiba-tiba dan belum ada peraturannya) banyak menimbulkan sengketa antara pemerintah dengan masyarakat, utamanya dengan dikeluarkannya suatu keputusan. Untuk meminimalisasi penyimpangan yang dilakukan pemerintah (eksekutif), maka dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah perlu diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>40</sup>

Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah pengawasan politik yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) terhadap lembaga eksekutif (kepala daerah, wakil kepala daerah, beserta perangkat daerah) yang

---

<sup>40</sup> Alfines Tunggal. *Op., Cit*, halaman 2-3.

lebih bersifat kebijakan dan strategis dan bukan pengawasan teknis maupun administrasi, sebab Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga politik.

Berdasarkan fungsi, tugas, wewenang dan hak yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diharapkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mampu memainkan perannya secara optimal mengemban fungsi kontrol terhadap pelaksanaan peraturan daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, bersih, berwibawa dan terbatas dari berbagai praktek yang berdedikasi korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menempatkan pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selaku penyelenggaran pemerintahan daerah. Sebagai sesama unsur pemerintahan daerah, pada dasarnya kedudukan pemerintah daerah (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif) adalah sejajar, yang membedakannya adalah fungsi, tugas, wewenang serta hak dan kewajibannya. Dengan demikian, hubungan yang harus dibangun antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mestinya hubungan kemitraan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang baik (*good local governace*).

Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai kaitan erat dengan fungsi legislasi, karena pada dasarnya objek pengawasan adalah menyangkut pelaksana dari peraturan daerah itu sendiri dan pelaksanaan kebijakan publik yang telah tertuang dalam peraturan daerah. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengontrol kinerja eksekutif dilaksanakan agar terwujud pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*) seperti yang

diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tidak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengawasi pelaksanaan peraturan daerah disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan.<sup>41</sup>

“Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan wewenangnya dalam hal mengawasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah harus melalui beberapa hal terlebih dahulu seperti: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah disahkan bersama dengan Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di serahkan ke Kementerian Dalam Negeri untuk dievaluasi, mana yang tidak cocok dengan aturan yang berlaku dihilangkan dan disarankan untuk diganti dan dikembalikan ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Setelah itu, disinkronkan kembali oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Setelah dibahas kembali oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tersebut diserahkan kembali ke Kementerian Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan. Kemudian draf Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang diberikan oleh eksekutif itu dinamakan MUSRENBANG (Musyawarah Rencana Pembangunan) yang diawali dari bawah sampai ke Pemerintah Provinsi, setelah dimasukkan ke buku yang dinamakan buku Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), dari situ juga dianalisis lagi yang mana yang lebih prioritas, yang lebih prioritas itu baru masuklah ke buku Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang sudah masuk ke buku Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah itulah yang dilaksanakan. Jadi pintu masuk ke buku Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah itu ada dua yaitu yang dinamakan Musyawarah Rencana Pembangunan dan yang kedua yaitu melalui aspirasi yang disampaikan ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui pintu “reses”. Setelah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah itu disahkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan kontrol terhadap proyek-proyek yang terdapat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, proyek-proyek itulah yang dikontrol apakah sudah sesuai dengan aturan main yang ada dengan regulasi.”<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, halaman 3-5.

<sup>42</sup> Hasil wawancara dengan Hartoyo, Sekretaris Komisi C Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara, 10 Februari 2017.

Pengawasan yang dilakukan pada tahap persiapan dan perencanaan suatu kegiatan atau kebijakan pemerintah daerah. Pengawasan ini bertujuan pada aspek pencegahan dan perbaikan. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga, dan sumber-sumber lainnya.

Pengawasan terhadap proses-proses aktivitas pemerintah daerah. Pengawasan bertujuan menghentikan pelanggaran dan mengembalikan pada keadaan semula, baik disertai atau tanpa sanksi. Bentuk pengawasan yang dilakukan melalui post-audit dengan melakukan pemeriksaan terhadap pelaksanaan ditempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan, dan sebagainya.

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada saat pembahasan anggaran. Dalam pengawasan pendahuluan ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat diharapkan perannya dalam meneliti setiap usulan anggaran khususnya dari penyedia layanan publik, baik dari sisi harga layanan, output maupun outcomes dari setiap jenis layanan. Sangat diharapkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan sejak tahap perencanaan, yang dibuat oleh eksekutif. Dan dari alokasi anggaran untuk pelayanan publik juga bisa diketahui apakah pemerintah daerah akan memberikan pelayanan publik kepada masyarakat secara memadai atau tidak.

Untuk memastikan pelayanan publik berjalan sesuai standar yang ditetapkan dan memenuhi harapan masyarakat selama pelayanan dilakukan dalam jangka waktu tertentu. Pengawasan juga bisa diarahkan terhadap pelaksanaan anggaran atas layanan publik atau masa perjalanannya sebuah peraturan, serta

memastikan pelayanan publik berjalan sesuai dengan harapan, juga diperuntukkan atas evaluasi terhadap target yang direncanakan. Pengawasan diharapkan akan menghasilkan rekomendasi mempertahankan, memperbaiki atau meningkatkan kualitas layanan.

Berdasarkan pengawasan tersebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melakukan tindakan antara lain. Tindakan perbaikan secara administrasi misalnya pembuatan raperda baru. Penghentian proyek maupun program. Selanjutnya, berupa tindakan hukum. Khusus untuk tindak lanjut secara hukum ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus menyerahkan otoritas secara penuh pada otoritas yang berwenang yaitu kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan atau kepala lembaga-lembaga/komisi pelayanan publik bagi daerah yang memiliki lembaga ombudsman atau Komisi Pelayanan Publik, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melakukan tindakan politik yakni sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesungguhnya memiliki hak legal yang sewaktu-waktu dapat digunakan sebagai tindakan politik dalam mengukur kinerja pemerintah daerah. Bahkan tindakan politik tersebut bisa berimplikasi terhadap tindakan penegakan hukum.<sup>43</sup>

Era reformasi saat ini memberikan perubahan paradigma dalam pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pembangunan secara lebih adil dan berkembang. Perubahan paradigma ini diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang

---

<sup>43</sup> Budiyo. *Op. Cit*, halaman 11-12.

Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Menghadapi globalisasi perekonomian dan pembangunan nasional yang menekankan pelaksanaan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggungjawab, maka perlu disusun suatu reformasi dalam manajemen keuangan daerah. Reformasi anggaran pada kerangka otonomi daerah meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Proses ini dilaksanakan dalam setiap berlakunya periode anggaran yang baru. Rentang berlakunya tahun anggaran pada satu periode anggaran yang dimulai 1 Januari dan berakhir pada 31 Desember tahun bersangkutan.

Penganggaran (*budgeting*) adalah proses penerjemahan rencana aktivitas ke dalam rencana keuangan (*budget*). Dalam makna yang lebih luas, penganggaran meliputi kegiatan penyiapan, pelaksanaan, pengendalian, dan pertanggungjawaban anggaran yang biasa dikenal dengan siklus anggaran. Prinsip-prinsip pokok yang perlu diperhatikan pada penganggaran dan manajemen anggaran adalah prinsip komprehensif dan disiplin, fleksibel, terprediksi, kejujuran, penginformasian atau pelaporan, transparansi dan akuntabilitas. Prinsip-prinsip ini nantinya menjadi acuan dalam sebuah siklus anggaran.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah mencatat dan mengelola semua penerimaan dan pengeluaran daerah. Aspek utama

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam kerangka otonomi daerah mengarah pada *budgeting reform* adalah perubahan dari *traditional budget* ke *performance budget*. *Traditional budget* adalah penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementalism*, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, sehingga tidak ada perubahan mendasar atas anggaran baru. Hal ini sering kali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat karena besarnya peran pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan dan pemerintahan.

Aspek *performance budget* pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Dalam menyelenggarakan otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggungjawab sebagai suatu hak atau kewenangan masyarakat daerah untuk mengelola dan mengatur urusan daerahnya sendiri, maka hasil atau kinerja tersebut harus mencerminkan efisien dan efektifitas pelayanan publik yang lebih berorientasi kepada kepentingan publik atau masyarakat.

Prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah dalam hal ini yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah transparansi, akuntabilitas, dan *value for money*. Pada pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, aspek pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan tahapan yang sangat penting. Suatu pertanggungjawaban harus

dapat menjelaskan sejauhmana pemanfaatan dana publik telah memenuhi tujuan-tujuan pembangunan yang terkait janji kepala daerah saat pemilukada.<sup>44</sup>

Agar pengelolaan anggaran daerah yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah benar-benar sesuai dengan kebutuhan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melakukan pengawasan kebijakan dari perencanaan sampai pelaksanaan dan evaluasi. Agar Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tersusun dan terlaksana dengan tepat sasaran dan tepat waktu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat mengarahkan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan materi sebagai berikut:

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah disusun dengan pendekatan kinerja;
2. Dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, penganggaran pengeluaran harus didukung adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah cukup;
3. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan perkiraan yang terukur secara rasional dapat dicapai untuk setiap pendapatan;
4. Jumlah belanja yang dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja; dan

---

<sup>44</sup> <https://wisuda.unud.ac.id/pdf/1121205023-3-BAB%20II.pdf> , diakses Senin, 6 Februari 2017, Pukul 10.00 wib, halaman 14-17.



5. Perkiraan sisa lebih perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun sebelumnya dicatat sebagai saldo awal pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun berikutnya, sedangkan realisasi sisa lebih perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun lalu dicatat sebagai saldo awal pada perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dengan adanya rincian penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan berpedoman pada tata cara penyusunan dan penggunaannya, akan memudahkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyusunan peraturan daerah menyangkut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan perubahan setiap tahun, sehingga pengawasan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dapat dilakukan secara optimal. Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diarahkan agar tidak terjadi penyimpangan seperti beberapa kasus terdahulu yaitu kasus korupsi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang melibatkan juga kepala daerah yang erat kaitannya dengan penyelewengan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan perubahannya. Dalam menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan perubahannya berpedoman pada Pasal 245 ayat (1) sampai dengan ayat (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi:

- (1) Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD,

- pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapatkan evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh Gubernur;
- (2) Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan pemerintahan bidang tata ruang;
  - (3) Rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota;
  - (4) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan, dan untuk evaluasi rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri dan selanjutnya Menteri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang;
  - (5) Hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register.

Adapun ketentuan apabila Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak mencapai titik temu dengan kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) dalam mengambil keputusan bersama tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, maka kepala daerah menggunakan anggaran (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) tahun sebelumnya. Untuk menghindari hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melakukan koordinasi yang baik dengan eksekutif agar seluruh tujuan dapat tercapai dalam merumuskan kegiatan ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang partisipatif. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lebih memfokuskan pada pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, artinya peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja

Daerah benar-benar menjadi pedoma bagi semua Satua Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Lebih lanjut disebutkan pada Pasal 311 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang berbunyi:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- (2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bukan pemeriksaan tetapi pengawasan yang lebih mengarah untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, wujudnya adalah melihat, mendengar, mencermati pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah, baik secara langsung maupun berdasarkan informasi yang diberikan oleh konsituen, tanpa masuk ke ranah pengawasan yang berdifat teknis. Apabila ada dugaan penyimpangan dapat dilakukan hal-hal sebagai berikut:<sup>45</sup>

- a. Memberitahukan kepada KDH untuk ditindaklanjuti;
- b. Membentuk Panitia Khusus untuk mencari informasi yang lebih akurat; dan
- c. Menyampaikan adanya dugaan penyimpangan kepada instansi penyidik (Kepolisian, Kejaksaan, Komisi Pemeberantasan Korupsi).

---

<sup>45</sup> Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso. *Op. Cit*, halaman 152-155.

Dana hibah merupakan hal yang tidak terpisahkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, semua daerah di Indonesia dalam melakukan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sering sekali memasukkan anggaran dana hibah ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Tidak sedikit besaran nominal yang terdapat di dana hibah setiap daerah. Seperti di daerah Provinsi Sumatera Utara dana hibah yang dianggarkan pada tahun 2017 sebesar Rp. 3.658.144.919.358.-

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara harus bekerja dengan lebih maksimal lagi dalam mengamankan dana hibah yang telah dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Sumatera Utara, karena dengan anggaran sebesar itu akan lebih banyak peluang untuk disalahgunakan/diselewengkan oleh oknum-oknum tertentu. Dengan demikian, harus ada kebijakan strategis yang diambil oleh Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Sumatera Utara untuk meminimalisir penyelewengan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah khususnya dana hibah dan supaya tidak terulang untuk kedua kalinya penyalahgunaan dana hibah yang dilakukan mantan Gubernur Sumatera.

Maka dari itu, sering sekali dana hibah disebut dengan “dana emas” karena jumlahnya yang besar dan peruntukkan dana hibah ini sering sekali mengalir ke organisasi-organisasi dan Lembaga Swadaya Masyarakat. Tidak sedikit organisasi, Lembaga Swadaya Masyarakat yang didanai oleh dana hibah ini,

seperti yang terdapat di Provinsi Sumatera Utara, ada beberapa organisasi yang mendapat dana hibah ini, pada tahun 2017:

1. Belanja hibah kepada Badan/Lembaga/Organisasi serta belanja bantuan kepada rumah ibadah sebesar Rp. 594.318.319.358,- yaitu untuk:
  - a. Hibah kepada Komisi Pemilihan Umum untuk biaya persiapan dan pelaksanaan Pemilihan Umum Gubernur Sumatera Utara Tahun 2018 sebesar Rp. 352.366.912.233,-;
  - b. Hibah kepada Badan Pengawasn Pemilu dalam rangka pelaksanaan Pemilihan Umum Gubernur Sumatera Utara Tahun 2018 sebesar Rp. 128.019.610.000,-;
  - c. Hibah kepada Lembaga Seni Qasidah Indonesia Provinsi Sumatera Utara sebesar Rp. 1.000.000.000,-;
  - d. Hibah kepada Lembaga Pengembangan Tilawatil Qur'an Provinsi Sumatera Utara sebesar Rp. 2.500.000.000,-;
  - e. Hibah kepada Badan Amil Zakat Nasional Provinsi Sumatera Utara sebesar Rp. 1.500.000.000,-;
  - f. Hibah kepada Majelis Ulama Indonesia Provinsi Sumatera Utara sebesar Rp. 2.500.000.000,-;
  - g. Hibah kepada Politeknik Negeri Medan dalam rangka program Pengembangan Sumber Daya Manusia dan Pemberdayaan Masyarakat dalam Penanggulangan Bencana sebesar Rp. 1.800.000.000,-;

- h. Hibah kepada PGRI Provinsi Sumatera Utara sebesar Rp. 1.000.000.000,-;
- i. Hibah kepada Lembaga Pengembangan Pesta Paduan Suara Gereja (Pesperawi) Daerah Provinsi Sumatera Utara sebesar Rp. 1.200.000.000,-;
- j. Hibah kepada Tim Hisab Ruhyat Provinsi Sumatera Utara sebesar Rp. 400.000.000,-;
- k. Hibah kepada KONI Provinsi Sumatera Utara sebesar Rp. 10.000.000.000,-;
- l. Hibah kepada National Paralympic Committee (NPC) Indonesia Provinsi Sumatera Utara sebesar Rp. 5.000.000.000,-;
- m. Hibah kepada Pramuka Kwatir Daerah Provinsi Sumatera Utara sebesar Rp. 5.000.000.000,-;
- n. Hibah dalam rangka Kongres KAHMI sebesar 1.000.000.000,-;
- o. Hibah DHD 45 Jl. Pemuda No. 17 Medan sebesar Rp 200.000.000,-;
- p. Legiun Veteran RI (LVRI) Sumatera Utara Jl. Jend. Gatot Subroto km 7,5 Medan sebesar Rp 200.000.000,-<sup>46</sup>

Daftar dana hibah Provinsi Sumatera Utara dari 2015 sampai dengan tahun 2017, dapat dilihat dibawah ini:

---

<sup>46</sup> Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2017, Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara Provinsi Sumatera Utara Tahun 2017, halaman 8.

Laporan Keuangan Tahun Anggaran 2015 (Setelah Di Audit BPK), Nota Keuangan Rancangan APBD Tahun 2016, Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara Provinsi Sumatera Utara Tahun 2017.

<b>BESARAN ANGGARAN DANA HIBAH</b>			
<b>PROVINSI SUMATERA UTARA</b>			
<b>TA 2014</b>	<b>TA 2015</b>	<b>TA 2016</b>	<b>TA 2017</b>
1.611.718.256.701	2.094.026.766.000	2.809.202.602.454	3.658.144.919.358
,-	,-	,-	,-

Tabel 1.1 : Besaran Anggaran Dana Hibah Provinsi Sumatera Utara

**B. Pelaksanaan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam Bidang Dana Hibah**

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang dimaksud dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan tata pada peraturan perundang-undangan. Di dalam negara kesatuan otonomi daerah lebih terbatas dibandingkan dengan negara yang berbentuk federal. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri di daerah kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintah daerah kecuali beberapa unsur yang dipegang oleh pemerintah daerah.

Kata “pengawasan” berasal dari kata “awas” antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian *controlling* ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian.<sup>47</sup>

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sejajar dan menjadi mitra pemerintahan daerah dimaksudkan untuk terciptanya hubungan kerja yang harmonis, stabil dan demokratis. Saling menghargai kedudukan dan fungsi antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemerintah daerah merupakan kata kunci terwujudnya kemitraan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah-pemerintah daerah.

Dalam hubungan kemitraan tidak ada pihak yang direndahkan atau ditinggihkan, semua pihak mempunyai kedudukan yang sejajar baik dalam membuat maupun melaksanakan keputusan. Adapun konsekuensi yang timbul dari suatu keputusan/kebijakan dari buah kemitraan merupakan tanggungjawab bersama. Jadi, sudah seharusnya isu-isu penting dan substansial yang menyangkut kepentingan hajat hidup orang banyak harus dibahas bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemerintah daerah dalam suasana kesejajaran dan kemitraan, sehingga dapat tercipta komunikasi yang baik guna memunculkan ide-

---

<sup>47</sup> Riza Rizki Faizan Syukur. *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Sleman Terhadap Kebijakan Pemerintah Daerah Sleman Bidang Pendidikan Tahun 2011-2012*. Skripsi Tahun 2015, halaman 4-6.



ide cemerlang. Namun, bagaimana harapan terjadinya dialog interaktif dan komunikatif bisa terwujud, kalau salah satu pihak merasa lebih tinggi terhadap pihak lain.

Memang diakui untuk menciptakan kesejajaran dan kemitraan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemerintah daerah tidaklah semudah yang kita bayangkan. Terutama bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berasal dari berbagai partai politik yang tentu saja memahami benar visi dan misi partainya. Berbagai kelemahan dan hujatan yang diberikan kepada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebelumnya seperti tukang stempel, mandul dan sebagainya diharapkan tidak terjadi pada keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di era reformasi. Sehingga apabila dalam praktek, seperti dalam suasana rapat-rapat, dengar pendapat atau pemandangan umum sering terlihat pemerintah dicerca berbagai pertanyaan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, hendaknya ditanggapi secara positif.

Beberapa faktor penyebab mengapa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersikap kritis, *pertama*, para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang notabene mantan pejabat di birokrat mengetahui benar dimana kelemahan-kelemahan pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, *kedua*, para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melihat dan merasakan sendiri penyimpangan-penyimpangan yang dilaksanakan aparat pemerintah dalam melaksanakan program-program pembangunan selama pemerintahan Orde Baru. *Ketiga*, para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

ingin melaksanakan agenda reformasi secara menyeluruh, nyata dan bertanggungjawab.<sup>48</sup>

Pengawasan adalah salah satu pilar terpenting dalam proses politik demokrasi. Fungsi pengawasan untuk menjamin terwujud dan efektifnya akuntabilitas publik dari berbagai lembaga tata pemerintahan. Dalam demokrasi, berbagai lembaga melaksanakan fungsi pengawasan, salah satunya adalah lembaga legislatif seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Fungsi pengawasan oleh lembaga ini adalah unik, karena orientasinya adalah terpenuhinya proses dan kebijakan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menempatkan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah. Sesama unsur pemerintahan daerah pada dasarnya kedudukan Pemerintah Daerah (eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (legislatif) adalah sama, yang membedakannya adalah fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajibannya. Karena itu hubungan yang harus dibangun antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mestinya adalah hubungan kemitraan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*).

Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai kaitan yang erat dengan fungsi legislasi, karena pada dasarnya objek pengawasan adalah menyangkut pelaksanaan dari peraturan daerah itu sendiri dan pelaksanaan kebijakan publik yang telah tertuang dalam peraturan daerah. Kewenangan Dewan

---

<sup>48</sup> Sadu Waistiono dan Ondo Riyani. *Op. Cit*, halaman 58-60.

Perwakilan Rakyat Daerah mengontrol kinerja eksekutif agar terwujud *good governance* seperti yang diharapkan rakyat. Demi mengurangi beban masyarakat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menekan eksekutif untuk memangkas biaya yang tidak perlu, dalam memberikan pelayanan kepada warganya.<sup>49</sup>

Menurut Daeng Soedirwo, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah suatu perencanaan dalam bidang keuangan daerah yang menentukan besarnya pengeluaran maupun penerimaan daerah untuk membiayai keperluan-keperluan daerah dalam satu tahun anggaran. Setiap tahun menjelang berlakunya tahun anggaran yang baru, kepala daerah wajib menyampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah lengkap dengan nota keuangan serta penjelasan-penjelasan lainnya. Penetapan peraturan dan kebijakan perundang-undangan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah termasuk langkah pertama daerah oleh eksekutif daerah adalah bentuk pengawasan lainnya. Fungsi pengawasan dioperasionalkan secara berbeda di banding Lembaga Pengawasan Fungsional.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga politik melakukan pengawasan secara politis pula. Di bentuk pengawasan ini dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, tercermin dalam hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu hak meminta keterangan kepada pemerintah daerah, hak mengajukan pernyataan pendapat, dan hak mengadakan penyelidikan. Rangkaian hak ini sebenarnya telah memberikan kewenangan bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan fungsi pengawasan. Tata

---

<sup>49</sup> Riza Rizki Faozan Syakur. *Op. Cit*, halaman 4-6.

cara penggunaan hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di atur dalam tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Di samping itu sebagai mitra kerja sama kepala daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mendistribusikan keuangan kepada masyarakat, dan pembangunan dalam rangka mensejahterahkan kehidupan di daerah tersebut.

Mekanisme atau cara fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah direalisasikan dengan tugas dan wewenang yang ada pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur dengan jelas hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tercantum dalam Pasal 106 ayat (1), yaitu: hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.<sup>50</sup>

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun anggaran 2014-2015 dilakukan melalui kunjungan lapangan dan *hearing* dengan pimpinan unit kerja. Pengawasan tersebut dilakukan dengan 3 (tiga) tahap. Pada tahap caturwulan pertama (Januari sampai dengan April) unit kerja diharapkan telah melaksanakan kegiatannya minimal 20%. Caturwulan ke dua (Mei, sampai dengan Agustus) unit kerja harus sudah melaksanakan kegiatannya minimal 60%, untuk caturwulan ketiga (September sampai dengan Desember) diharakan telah mencapai 100%. Unit kerja dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ternyata kegiatan tidak terlaksana sesuai dengan target yang diharapkan atau tidak jalan sama sekali,

---

<sup>50</sup> Franklin Asido Rossevelt, Tjahjanulin Domai, dan Suwondo. *Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pelaksanaan APBD Di Kota Malang (Studi di DPRD Kota Malang)*. Jurnal Administrasi Publik (JAP), Volume 2 Nomor 3, halaman 400-401.

maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan rekomendasi untuk perbaikan kepada Kepala Daerah.

Perbandingan Pendapatan Asli Daerah Provinsi Sumatera Utara tahun anggaran 2014 sebesar Rp. 4.416.811.865.266,- dan tahun anggaran 2015 sebesar Rp. 4.883.880.619.308,-. Realisasi Pendapatan Asli Daerah Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2015 sebesar Rp. 4.883.880.619.308,- atau mencapai 105,63% dari anggaran P-APBD sebesar Rp. 4.623.636.999.015,- dengan rincian sebagai berikut:<sup>51</sup>

#### **Realisasi Pendapatan Asli Daerah TA. 2015 dan 2014**

Laporan Keuangan Tahun Anggaran 2015 (Setelah Di Audit BPK), Nota

Keuangan Rancangan APBD Tahun 2016, Prioritas dan Plafon

Anggaran Sementara Provinsi Sumatera Utara Tahun 2017.

dalam rupiah

<b>Uraian</b>	<b>Anggaran 2015</b>	<b>Realisasi 2015</b>	<b>%</b>	<b>Realisasi 2014</b>
Pendapatan	4.180.782.532.44	4.427.143.658.80	105,8	4.054.634.671.32
pajak	1	3.	9	5.
daerah				
Pendapatan	31.129.676.250.	36.071.947.471.	115,8	78.497.614.144.
retribusi			8	
daerah				

<sup>51</sup> Pemerintah Provinsi Sumatera Utara. *Laporan Keuangan Tahun Anggaran 2015 setelah di audit BPK-RI*, halaman 62.

Pendapatan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	255.650.903.282.	250.240.903.282.	97,88	156.330.872.843.
Lain-lain PAD yang sah	156.073.887.042.	170.424.109.752	109,19	127.348.706.954
<b>Jumlah</b>	<b>4.623.636.999.01</b>	<b>4.883.880.619.30</b>	<b>105,6</b>	<b>4.416.811.865.26</b>
	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>6</b>

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam melaksanakan fungsi pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah belum memiliki prosedur pemeriksaan yang jelas, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara hanya mengikuti mekanisme dan prosedur pengawasan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara. Ketidak adanya mekanisme dan prosedur yang jelas yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara, menyebabkan pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kurang berjalan dengan maksimal.

## 1. Bentuk-bentuk pengawasan

Adapun bentuk-bentuk pengawasan pelaksanaan anggaran yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara antara lain:

### a. Audit

Peran dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diimplementasikan dengan mengevaluasi laporan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Sumatera Utara secara keseluruhan (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahunan) dengan memeriksa laporan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan catatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan juga inspeksi dilapangan. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pada tahap evaluasi ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara menyusun Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur Sumatera Utara yang selanjutnya disebut dengan LKPJ secara mikro dan menyeluruh mengenai berbagai kemajuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, kebijakan umum pengelolaan keuangan, dan pencapaian kinerja sasaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang dilaksanakan melalui berbagai program dan kegiatan pembangunan maupun layanan publik.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selama ini terkesan seperti tidak memiliki kekuatan dalam menangani penyimpangan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Hal ini dikarenakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak berhak memberikan sanksi jika terjadi penyimpangan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya berhak melakukan

penyelidikan dan apabila hasil penyelidikan ada indikasi tindak pidana, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyerahkan kepada aparat penegak hukum. Sanksi secara hukum memang tidak dapat diberikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, namun sebagai lembaga politis yang merupakan representasi dari masyarakat memberikan teguran yang keras kepada Kepala Daerah agar anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menekan eksekutif untuk memperbaiki kinerja dan memberikan saran ke eksekutif untuk memberikan sanksi yang tegas kepada oknum pemerintahan daerah apabila mereka benar-benar terbukti melakukan tindakan penyelewengan. Dan salah satu cara pengawasan yang efektif dengan melakukan audit adalah dengan cara menghapus program-program yang tidak bisa dipertanggungjawabkan oleh dinas terkait pada tahun sebelumnya. Terlibat aktif dalam pembahasan R-APBD dan melakukan sinkronisasi dan korelasi terhadap APBD tahun sebelumnya dan evaluasi hasil/capaian kinerja/program-program dinas terkait.<sup>52</sup>

#### b. Pengujian

Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada dasarnya merupakan proses yang berkelanjutan, sistematis dan mengacu pada tahapan-tahapan yang relatif baku berdasarkan undang-undang yang berlaku, menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam konteks lembaga politik, fungsi pengawasan yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan bentuk pengawasan politik yang lebih bersifat strategis dan bukan administratif, ini yang membedakan fungsi

---

<sup>52</sup> Franklin Asido Rossevelt, Tjahjanulin Domai, dan Suwondo. *Op. Cit*, halaman 403.



pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh pemerintahan dan organisasi publik lainnya.

Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah lebih bersifat politis dapat menyangkut pencapaian tujuan pemerintahan dan pembangunan daerah. Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga dapat berlangsung pada berbagai tindakan kebijakan, program, proyek maupun yang ada di daerah. Tingkatan ini dilakukan oleh arti pentingnya secara politik strategis. Seperti halnya fungsi pengawasan pada umumnya, fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan pada rencana yang dilengkapi pada standar atau ukuran yang jelas untuk menentukan sebuah kegiatan lembaga atau kebijakan publik berhasil, gagal atau menyimpang dalam pelaksanaan rencana atau kegiatan tersebut.

c. Pengusutan dan penilaian

Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara yaitu dengan cara mengadakan rapat-rapat (mendengar pandangan umum semua fraksi-fraksi mengenai masalah yang ada atau pembahasan disetiap komisi melalui sidang komisi), mengadakan dengar pendapat, kunjungan kerja maupun membentuk panitia kerja khusus yang bertujuan untuk menangani kasus tertentu, melalui cara-cara tersebut maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melakukan, seperti:

- 1) Mengundang semua para pejabat di lingkungan pemerintahan daerah untuk dimintai keterangan, pendapat maupun saran (hak tanya);

- 2) Menerima, meminta dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan pejabat/pihak-pihak terkait mengenai permasalahan tertentu (hak interpelasi).

Pada saat tertentu, jika pada saat keadaan dimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak percaya atas kemampuan pemerintah daerah maupun kepala daerah dapat menyampaikan penilaian yang sah kepada pemerintahan daerah maupun kepala daerah “percaya” atau “tidak” (hak mosi) terhadap pencapaian pembangunan daerah yang telah ditetapkan. Dalam implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengenai fungsi pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan bentuk pemerintahan selama satu tahun yang memiliki kaitan erat dengan masyarakat, sudah harus dilaksanakan sejak tahap perencanaan, tidak hanya pada tahap pelaksanaan dan pelaporan saja sebagaimana yang terjadi selama ini. Pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah akan efektif jika semua anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah benar-benar menempatkan diri dan tahu mengetahui batasan sebagai pengawas sesuai dengan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pelaksanaan fungsi pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilapangan belum melakukan pengusutan secara mendalam terhadap penyalahgunaan anggaran di dalam pemerintahan daerah. Dikarenakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak memiliki dan dilengkapi dasar hukum yang mengatur tentang fungsi pengawasan. Tidak adanya dasar hukum tersendiri yang mengatur masalah fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

menyebabkan tidak adanya batasan-batasan yang jelas bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Ketidak adanya wewenang untuk memberikan sanksi yang tegas atau tindakan kepada eksekutif jika terjadi penyimpangan. Pada dasarnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak bisa memberi sanksi kepada eksekutif karena dalam sistem pemerintahan sudah ada bagiannya sendiri menyebabkan pengawasan yang ada di dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara belum dapat berjalan dengan semestinya, masih banyak masalah yang ditimbulkan dari segi pengusutan penyelewengan anggaran.<sup>53</sup>

Sejalan dengan yang di atas Hartoyo mengatakan hal sama, yaitu:<sup>54</sup>

Jadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam hal melakukan pelaksanaan pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itukan dalam hal pengawasan sifatnya bukan final hanya sekedar rekomendasi saja, misalnya: Si A pekerjaannya salah jadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya memberikan rekomendasi bahwa pekerjaan Si A itu salah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara bukan eksekutor karena yang melekat di kami ini sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya pengawasan yang bersifat memberikan rekomendasi, Terkait dengan Dana Hibah sama halnya bentuknya juga rekomendasi.

### **C. Kendala Yang Di hadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara Dalam Melaksanakan Wewenang Pengawasan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Dalam Bidang Dana Hibah**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kebebasan dalm menentukan cara melaksanakan fungsi pengawasan asalkan saja tidak bertentangan dengan

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, halaman 404-405.

<sup>54</sup> Hasil wawancara dengan Hartoyo, Sekretaris Komisi C Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara, 10 Februari 2017.

peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ada beberapa cara yang selama ini sering digunakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam melaksanakan fungsi pengawasan, antara lain:

1. Mendalami pelaksanaan pengelolaan keuangan lewat pembahasan usulan anggaran untuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
2. Mendalami realisasi anggaran tahun sebelumnya dan laporan keuangan triwulan, satu semester atau pada Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Kepala Daerah; dan
3. Membuat peringatan, pertanyaan, usulan perbaikan atas kebijakan pemerintah daerah lewat sambutan pandangan umum atau pandangan akhir dari fraksi-fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau peringatan langsung ketika mengadakan kunjungan kerja atas pelaksanaan proyek-proyek pembangunan dan kegiatan pelayanan publik.

Pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selama ini dirasakan oleh masyarakat belum dapat berjalan secara maksimal. Beberapa kelemahan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara, antara lain:

1. Belum maksimalnya penyusunan rencana kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam setahun kerja;
2. Bentuk pengawasan lebih banyak bersifat relatif dan sporadik;

3. Masih Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara menyediakan atau memanfaatkan ruang laporrn terbuka (seperti Kotak Pos) sebagai wadah laporan masyarakat;
4. Belum adanya metode pengawasan yang berkenaan dengan masalah metode pengawasan pembagian dari satuan anggota komisi, jannnga waktu pengawasa, cara pencarian data yang maksimal;
5. Kurang proaktif dalam memfasilitasi aspirasi masyarakat terkait usulan kegiatan pembangunan termasuk di daerah pemilihannya; dan
6. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah cenderung hanya berperan secara normatif dan tidak bisa melakukan pengawasan secara detail karena kepala daerah menyerahkan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kepada Badan Pemeriksa Keuangan untuk diperiksa dan diamati, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tinggal menerima hasil akhir untuk menandatangani persetujuan.

Selain kelemahan pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara, terdapat pula beberapa faktor penghambat bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam melaksanakan fungsi pengawasan, antara lain:

1. Tidak adanya peraturan yang jelas dan tegas yang mengatur tata cara yang dapat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya untuk mengawasi penggunaan keuangan daerah;

2. Belum adanya peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah terkait dengan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3. Kurang pahamnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara atas kondisi riil yang terjadi di masyarakat sehingga kebijakan yang diputuskan dan dijalankan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat; dan
4. Tidak adanya peraturan yang menguatkan posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menjalankan tugas dan wewenangnya untuk bisa berperan dalam pengawasan secara optimal.

Sejalan dengan keterangan dan penjelasan diatas dapat ditambahkan tentang kendala yang sering sekali dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam hal melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam masa satu tahun anggaran, yaitu:<sup>55</sup>

1. Kendalanya yang pertama dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan kunjungan kerja terhadap proyek-proyek yang sedang dibangun oleh Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak didampingi tim ahli di bidangnya sehingga kita tidak bisa melakukan penilaian secara akurat. Contoh: suatu proyek memakan dana 1 Milyar, dengan beragam pendidikan yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan dengan tidak didampingi dengan tim ahli maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menghitung apakah pembangunan proyek tersebut dengan memakan dana 1 Milyar itu pantas atau tidak. Jadi penilaian atau perhitungan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak akurat jadi kalau dibantah dengan tim ahli dari Pemerintah, perhitungan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah jadi mentah. Maka dari itu Dewan

---

<sup>55</sup> Hasil wawancara dengan Hartoyo, Sekretaris Komisi C Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara, 10 Februari 2017.

Perwakilan Rakyat Daerah harus didampingi tim ahli dibidangnya masing-masing. Kalau ada tim ahli di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasti dalam hal kunjungan kerja atau rapat dengan Pemerintah Daerah data-data yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sudah bisa akurat dan bisa diaduh dengan data-data yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah Provinsi khususnya Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara;

2. Yang kedua tenaga ahli yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak juga ahli dibidangnya dan hanya satu orang di setiap komisi. Jadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membutuhkan beberapa staff ahli disetiap bidang untuk bisa menandingi staff-staff ahli yang dimiliki oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Utara. Contoh Komisi A Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sumut membidangi Pemerintahan seharusnya yang duduk di Komisi A itu orang-orang yang berpendidikan hukum, tetapi nyatanya tidak, mereka yang berpendidikan hukum tidak mau duduk di Komisi A dengan berbagai alasan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan fungsi pengawasan, diharapkan benar-benar dapat memastikan bahwa pemerintah daerah berpihak pada kepentingan publik, dan harus mampu mewujudkan tujuan dan kepentingan bersama yang sudah disepakati dalam proses legislasi dan penganggaran. Aspirasi masyarakat pada hakikatnya secara melembaga sudah terwakili melalui wakil-wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, khususnya dalam bidang pengawasan. Namun demikian, fungsi pengawasan yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah belum/tidak dirasakan oleh masyarakat sehingga timbul anggapan pengawasan kurang efektif dan tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinilai sebagian besar masyarakat belum optimal. Sesungguhnya pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan sistem pengawasan politis yang lebih bersifat strategis dan bukan pengawasan teknis administrasi.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sekaligus menjadi anggota partai politik tertentu semestinya dapat menjadi bagian dari sistem yang mengkritisi kinerja eksekutif. Akan tetapi, tidak semua anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki sikap yang kritis terhadap pemerintah daerah. Kondisi ini bukan hanya meliputi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berasal dari partai yang berkuasa, tetapi juga anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di luar partai yang berkuasa seringkali berpihak pada partai yang berkuasa.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dinilai tidak profesional karena tidak mampu menjalankan fungsi pengawasan secara optimal, sehingga penyerapan anggaran oleh eksekutif berjalan nyaris tanpa pengawasan yang berarti. Hal ini berakibat pada pelaksanaan pembangunan oleh pemerintah daerah yang cenderung kurang maksimal, sehingga manfaat pembangunan kurang dirasakan oleh rakyat. Sering kali anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak melakukan inspeksi untuk meninjau proyek yang dikerjakan oleh eksekutif. Walaupun banyak pengaduan masyarakat tentang ketidakberesan pelaksanaan pembangunan.

Sebenarnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga politik tercermin dalam fungsinya untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Prasyarat pokok untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah kepercayaan (legitimasi) rakyat, bukan prasyarat keahlian yang lebih bersifat teknis. Faktanya pada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berasal dari berbagai latar belakang yang sangat beragam. Sistem pemilihan umum Indonesia



yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (luber dan jurdil) memang membuka peluang bagi semua komponen dalam masyarakat untuk dipilih dan memilih sebagai wakil rakyat (anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Keberagaman yang ada dalam keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah semestinya dijadikan sebagai kekuatan dalam menjalankan tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seyogyanya melakukan introspeksi dan menyadari bahwa masih terdapat berbagai kekurangan atau kelemahan, sehingga kekurangan dan kelemahan tersebut dapat dicarikan solusi guna memperbaiki dan menguatkan pelaksanaan fungsi yang melekat pada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di masa mendatang tidak boleh lagi menutupi kelemahannya dengan berlindung dibalik ketidakseragaman latar belakang anggotanya. Semua anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seyogyanya berupaya untuk meningkatkan perannya sebagai wakil rakyat yang secara aktif dalam mengawasi jalannya pemerintahan di daerah masing-masing dengan sebaik-baiknya. Instrumen yang dapat digunakan untuk itu segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan rencana anggaran yang telah ditetapkan dan disepakati bersama. Setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah semestinya menyadari dan melaksanakan fungsi-fungsi yang melekat pada dirinya sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan) secara optimal. Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah dalam melaksanakan fungsi tersebut perlu menghimpun dukungan informasi seluas-luasnya dari masyarakat. Artinya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membuka peran serta atau partisipasi aktif masyarakat untuk turut melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah termasuk dalam mengawasi sepak terjang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah itu sendiri.<sup>56</sup>

Banyak cara yang dapat dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mengatasi berbagai kekurangan dan kelemahannya. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimungkinkan untuk menggunakan tenaga ahli atau pakar di bidangnya yang berasal dari luar anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Para ahli atau pakar dapat direkrut oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi staf ahli atau dalam bentuk mitra bestari.

Para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus rajin mengumpulkan informasi dari masyarakat. Informasi dari masyarakat dapat dikumpulkan dengan berbagai cara, seperti penjangkaran melalui kotak pos, telepon/handphone, penjangkaran informasi melalui media elektronik seperti internet (website, facebook, e-mail dan sebagainya), melalui media massa, dan penjangkaran informasi langsung ke sumbernya melalui kunjungan secara berkala dan inspeksi mendadak ke masyarakat.

Semua informasi yang dibutuhkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersedia dalam masyarakat, tergantung bagaimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menggali informasi yang mereka butuhkan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah semestinya menjalin hubungan dengan baik dengan semua

---

<sup>56</sup> Ali Hanapiah Muhi. *Optimalisasi Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. Makalah, halaman 11-13.

komponen masyarakat di berbagai level dan bidang seperti Lembaga Swadaya Masyarakat, tokoh agama, tokoh pemuda, mahasiswa, pengusaha, organisasi profesi, budayawan, seniman, tokoh pendidikan, forum Kepala Desa, organisasi kerukunan tani dan nelayan, mejelis ta'lim dan sebagainya. Hal ini penting dilakukan mengingat intensitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalin keomunikasi dengan pihak masyarakat relatif terbatas.

Selama ini terkesan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kurang dekat dengan masyarakat yang diwakilinya. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah cenderung sibuk dengan kepentingan dan urusannya sendiri, sehingga kepentingan masyarakat yang diwakilinya cenderung terabaikan. Kondisi ini memunculkan kesan dalam masyarakat, seolah-olah para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya membutuhkan rakyat atau mau dekat dengan rakyat pada saat pemilihan umum saja, setelah terpilih dan dilantik menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah rakyat ditinggalkan.

Langkah mendasar untuk menguatkan fungsi pengawasan dapat dilakukan sebagai berikut:

1. Merumuskan batasan tentang lingkup kerja dan prioritas pengawasan;
2. Merumuskan standar akuntabilitas yang baku dalam pengawasan yang dapat diterima oleh lembaga yang menjadi sasaran dan mitra pengawasannya. Standar akuntabilitas yang baku harus dimiliki dan dipahami oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, agar dapat menghindarkan diri dari politisasi fungsi pengawasan dan terhindar dari dampak negatif yang mungkin ditimbulkannya;

3. Merumuskan standar atau ukuran yang jelas untuk menentukan sebuah kebijakan publik dikatakan berhasil, gagal atau menyimpang dari Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang telah ditetapkan; dan
4. Merumuskan rekomendasi serta tindak lanjut dari hasil pengawasan, baik itu pada tingkat kebijakan, proyek, atau kasus-kasus tertentu. Semua itu harus dirumuskan dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang akan melaksanakan fungsi pengawasan memiliki satu pemahaman yang sama meskipun berasal dari fraksi yang berbeda-beda.

Perlu diingat bahwa Kepala Daerah sebagai mitra kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak lagi bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, melainkan hanya sebatas menyampaikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berupa *progerss report* kinerja pemerintah daerah selama satu tahun anggaran. Berarti bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak lagi dalam kapasitas untuk menerima atau meolak pertanggungjawaban Kepala Daerah. Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukanlah berada pada posisi yang saling berhadapan, oleh karena itu memposisikan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada kutub yang berlawanan: antara utara-selatan atau timur-barat adalah sebuah

tindakan yang tidak tepat dalam konteks otonomi daerah, karena kedua lembaga publik ini merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, halaman 13-14.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Tugas dan wewenang yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam hal ini pengawasan merupakan fungsi manajemen yang penting yaitu untuk menunjang kelancaran pelaksanaan program pembangunan nasional, sehingga diharapkan dengan pelaksanaan pengawasan yang efektif akan terwujud tujuan yang dikehendaki. Peranan pengawasan di dalam pelaksanaan pembangunan adalah untuk mendeteksi secara dini terhadap berbagai penyimpangan yang mungkin terjadi. Berawal dari ungkapan tersebut di atas maka fungsi pengawasan patut mendapatkan perhatian demi terselenggaranya pemerintahan yang baik dan bersih;
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam melaksanakan fungsi pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah belum memiliki prosedur pemeriksaan yang jelas, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara hanya mengikuti mekanisme dan prosedur pengawasan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara. Ketidak adanya mekanisme dan prosedur yang jelas yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi

Sumatera Utara, menyebabkan pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kurang berjalan dengan maksimal; dan

3. Kendala yang dihadapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diantaranya melakukan kunjungan kerja terhadap proyek-proyek yang sedang dibangun oleh Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak didampingi tim ahli di bidangnya sehingga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak bisa melakukan penilaian secara akurat. Dan setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara pasti memiliki pandangan yang berbeda sesuai dengan arahan partai politiknya.

## **B. Saran**

1. Sebaiknya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terkhusus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam hal melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam Bidang Dana Hibah lebih fokus lagi, karena dalam beberapa tahun belakangan ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara sudah kecolongan dengan adanya penyelewengan yang dilakukan oleh mantan Gubernur Sumatera Utara yang telah menyelewengkan dana hibah yang terdapat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera harus mengambil kebijakan strategis terhadap pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah supaya penyelewengan yang sama tidak terulang kembali;

2. Di sarankan agar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara dalam melaksanakan pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah lebih kritis lagi dengan pemerintah daerah karena dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Sumatera Utara dengan besaran TA 2016 Rp. 9.950.844.445.530,- dengan anggaran yang sebesar ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara berkewajiban menjaga dan mengawasi kemana saja anggaran tersebut disalurkan. Karena, uang tersebut adalah uang yang diberikan oleh rakyat Sumatera Utara untuk menjalankan roda Pemerintahan Sumatera Utara dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menjadi representasi dari rakyat dengan otomatis berkewajiban mengawasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sampai tidak ada indikasi penyelewengan yang dilakukan oleh oknum yang tidak bertanggungjawab;
3. Di sarankan agar Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Sumatera Utara dalam mengatasi/menimalisir kendala yang sering dihadapi yaitu dengan cara lebih proaktif lagi dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Sumatera Utara dapat menggunakan segala fungsi, tugas dan wewenang yang dimiliki untuk mengkritisi pemerintah daerah apabila dalam menggunakan anggaran tidak sesuai dengan aturan yang telah disepakati bersama, dan menambah staff-staff ahli di setiap bidangnya masing-masing untuk memperlancar pelaksanaan wewenang yang dimiliki oleh Dewan



Perwakilan Rakyat Provinsi Sumatera Utara terkhusus dalam pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam bidang dana hibah.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Alwi Wahyudi. 2012. *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*.
- Imam Soebechi. 2012. *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- I Gde Pantja Astawa. 2013. *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*. Bandung: PT. Alumni.
- I Made Pasek Diantha. 2016. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Jimly Asshiddiqie. 2013. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Josef Mario Monteiro. 2016. *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Novendri M. Nggilu. 2014. *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi Yang Partisipatif dan Populis)*. Jogjakarta: UII Press.
- Sadu Wasistiono dan Ondo Riyani. 2003. *Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Bandung: FokusMedia.
- Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso. 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*. Bandung: FokusMedia.
- Soerjono Soekanto. 2014. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.

### B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;

Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Hibah Daerah;

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah;

### **C. Karya Ilmiah**

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

Alfines Tunggal. *Peran DPRD Dalam Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Di Kabupaten Sleman*. Jurnal.

Budiyono. *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintahan Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance*. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum. Volume 7 Nomor 1 Januari-April 2013.

Debie handayani. *Manajemen Dana Bantuan Hibah Pemerintah Kota Tanjung Pinang (Studi Kasus Pada Badan Kesatuan Bangsa Politik Perlindungan dan Pemberdayaan Masyarakat Kota Tanjung Pindang Tahun 2012)*. Naskah Publikasi Tahun 2013.

Ilham Fahma Setiawan. *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Periode 2009-2014 Terhadap Pengelolaan*

*Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Subang*. Skripsi Tahun 2014.

Indah Mustika Dewi. *Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kapabilitas Anggota DPRD Dalam Pengawasan Keuangan Daerah (APBD)*. Skripsi Tahun 2011.

Franklin Asido Rossevelt, Tjahjanulin Domai, dan Suwondo. *Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pelaksanaan APBD Di Kota Malang (Studi di DPRD Kota Malang)*. Jurnal Administrasi Publik (JAP), Volume 2 Nomor 3.

Riza Rizki Faozan Syakur. *Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Sleman Terhadap Kebijakan Pemerintah Daerah Sleman Bidang Pendidikan Tahun 2011-2012*. Skripsi Tahun 2015.

Tulisan Hukum. Subbagian Hukum Badan Pemeriksa Keuangan Perwakilan Provinsi Kalimantan Timur. *Pemberian Bantuan Hibah Oleh Pemerintah Daerah Berdasarkan Ketentuan Perundang-undangan*.

#### **D. Laporan Badan Pemeriksa Keuangan**

Audit Badan Pemeriksa Keuangan tentang Laporan Keuangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2015.

Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara Provinsi Sumatera Utara

#### **E. Hasil Wawancara**

Hasil wawancara dengan Hartoyo, Sekretaris Komisi C Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sumatera Utara, 10 Februari 2017.

#### **F. Internet**

[https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Perwakilan\\_Rakyat\\_Daerah](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Daerah).

<https://wisuda.unud.ac.id/pdf/1121205023-3-BAB%20II.pdf>.