

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Miriam Budiarmo dalam Baskoro (2005;30) menyebutkan DPRD adalah lembaga *legislate* atau membuat peraturan, peraturan perundang-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijakan-kebijakan itu. DPRD dapat dikatakan merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Fuad dalam jurnal administrasi negara (2000;24) mengartikan DPRD adalah institusi yang menjadi tumpuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah. Beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah dan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang bertugas membuat peraturan daerah dan menampung aspirasi masyarakat daerah yang diwakilinya.

Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan

bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disingkat DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Pimpinan DPRD

Pasal 303 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan bahwa:

- (1) Pimpinan DPRD Provinsi terdiri atas:
 - a. 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua untuk DPRD Provinsi yang beranggotakan 85 (delapan puluh lima) sampai dengan 100 (seratus) orang;
 - b. 1 (satu) orang ketua dan 3 (tiga) orang wakil ketua untuk DPRD Provinsi yang beranggotakan 45 (empat puluh lima) sampai dengan 84 (delapan puluh empat) orang;
 - c. 1 (satu) orang ketua dan 2 (dua) orang wakil ketua untuk DPRD Provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) sampai dengan 44 (empat puluh empat) orang.
- (2) Pimpinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPRD Provinsi.
- (3) Ketua DPRD Provinsi ialah anggota DPRD Provinsi yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama di DPRD Provinsi.
- (4) Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ketua DPRD Provinsi ialah anggota DPRD Provinsi yang berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak.
- (5) Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh suara terbanyak sama sebagaimana dimaksud pada ayat (4), penentuan ketua DPRD Provinsi dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara partai politik yang lebih luas secara berjenjang.

- (6) Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (3), wakil ketua DPRD Provinsi ialah anggota DPRD Provinsi yang berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak kedua, ketiga, dan/atau keempat.
- (7) Apabila masih terdapat kursi wakil ketua DPRD Provinsi yang belum terisi sebagaimana dimaksud pada ayat (6), maka kursi wakil ketua DPRD diisi oleh anggota DPRD Provinsi yang berasal dari partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua.
- (8) Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua sama, wakil ketua sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditentukan berdasarkan urutan hasil perolehan suara terbanyak.
- (9) Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) partai politik yang memperoleh kursi terbanyak kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (7), penentuan wakil ketua DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (8) dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara partai politik yang lebih luas secara berjenjang.

3. Kedudukan dan Fungsi DPRD

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal yang sama terdapat pada kedudukan DPRD Kabupaten/Kota menurut Pasal 341 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menegaskan bahwa DPRD Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum dan Pasal 342 menegaskan bahwa DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah menegaskan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi DPRD dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdapat keseragaman yaitu Pasal 292 yang mengatur tentang fungsi DPRD Provinsi dan Pasal 343 yang mengatur fungsi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi yang sama yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Penjelasan umum Pasal 292 dan Pasal 343 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan bahwa fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Provinsi untuk membentuk peraturan daerah Provinsi bersama Gubernur, sedangkan yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Provinsi bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Provinsi. Fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD Provinsi untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, peraturan daerah dan keputusan Gubernur serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah, rumusan yang sama juga berlaku pada DPRD Kabupaten/Kota.

4. Tugas dan Wewenang DPRD

Tugas dan wewenang DPRD berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah :

- a. Membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan Gubernur untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 344 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur sebagai berikut :

- a. Membentuk peraturan daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;

- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/walikota kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama 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 tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang diatur dengan peraturan DPRD Kabupaten/Kota tentang tata tertib.

5. Hak dan Kewajiban DPRD

Pasal 43 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa DPRD mempunyai hak:

- a. Interpelasi;
- b. Angket, dan
- c. Menyatakan pendapat.

Penjelasan umum Pasal 43 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa :

- a. Hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.
- b. Hak angket adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau sebagai lembaga mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi atau hak angket.

Hak dan kewajiban DPRD menurut Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 298 sampai dengan Pasal 300 menyangkut DPRD Provinsi dan Pasal 349 sampai dengan Pasal 351 untuk DPRD Kabupaten/Kota. Hak dan kewajiban DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota diseragamkan mengikuti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

a. Hak anggota DPRD

Sesuai dengan rumusan Pasal 298 sampai dengan Pasal 300 (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 349 sampai dengan Pasal 351 (untuk DPRD Kabupaten/Kota), Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian lebih rinci lagi dalam Pasal 44 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan hak anggota DPRD adalah :

- 1) Mengajukan rancangan peraturan daerah;
- 2) Mengajukan pertanyaan;
- 3) Menyampaikan usul dan pendapat;
- 4) Memilih dan dipilih;
- 5) Membela diri;
- 6) Imunitas;
- 7) Protokoler;
- 8) Keuangan dan administratif.

b. Kewajiban Anggota DPRD

Pasal 298 sampai dengan Pasal 300 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 349 sampai dengan Pasal 351 (untuk DPRD Kabupaten/Kota), selanjutnya dalam Pasal 45 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa kewajiban anggota DPRD adalah:

- 1) Mengamalkan Pancasila melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan ;
- 2) Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 3) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Republik Indonesia;
- 4) Memperjuangkan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- 5) Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- 6) Mendahulukan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- 7) Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;
- 8) Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik dan Sumpah/Janji anggota DPRD;
- 9) Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

c. Alat Kelengkapan DPRD

DPRD dalam merealisasikan fungsi, tugas dan wewenang, hak DPRD dan hak Anggota DPRD, kewajiban Anggota DPRD, baik untuk DPRD Provinsi maupun untuk DPRD Kabupaten/Kota, DPRD memiliki alat kelengkapan dan pendukung, seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 302 (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 353 (untuk DPRD Kabupaten/Kota), yang diseragamkan dengan alat kelengkapan DPRD. Pasal 46 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan, susunan, tugas dan

wewenang alat kelengkapan DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota diatur dalam peraturan tata tertib DPRD. Alat kelengkapan DPRD terdiri atas :

- 1) Pimpinan;
- 2) Komisi;
- 3) Panitia Musyawarah;
- 4) Panitia Anggaran;
- 5) Badan Kehormatan, dan
- 6) Alat kelengkapan lain yang diperlukan.

d. Kekebalan Anggota DPRD

Anggota DPRD (Provinsi, Kabupaten/Kota) dalam melaksanakan tugas dan haknya, memiliki kekebalan yang diatur dalam Pasal 315 (untuk DPRD Provinsi) dan Pasal 366 (untuk DPRD Kabupaten/Kota) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang sama-sama menegaskan bahwa:

- 1) Anggota DPRD Provinsi, dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota tidak dapat dituntut di hadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat-rapat DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan Tata Tertib dan kode etik masing-masing lembaga;
- 2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara dalam buku Kedua Bab I Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
- 3) Anggota DPRD Provinsi, dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota tidak dapat diganti antar waktu karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

e. Pengawasan DPRD

Sehubungan dengan pengertian pengawasan, Winardi (2000;226) berpendapat bahwa semua aktivitas yang dilaksanakan oleh pihak manajer dalam upaya memastikan hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan. Sedangkan menurut Basu Swasta, Pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti yang diinginkan (1996;216).

Berkaitan dengan pengawasan menurut Atmosudirdjo (dalam Febriani, 2005;11) mengatakan bahwa pengawasan merupakan keseluruhan daripada kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma, standar atau rencana-rencana yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengawasan berarti mendeterminasi apa yang dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana (Terry, 1986;395). Pengawasan dapat dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan dan mengoreksi penyimpangan-penyimpangan dari hasil yang dicapai atas aktivitas-aktivitas yang direncanakan.

Pengawasan menurut Prayudi adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan (1981;80). Menurut Saiful Anwar, pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan

tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan (2004;127). Menurut M.Manullang mengatakan bahwa, Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula (1995;18).

Berkaitan dengan jenis-jenis pengawasan, Fachruddin (Riawan, 2009;133-135), mengklasifikasi pengawasan sebagai berikut :

- 1) Pengawasan dipandang dari “kelembagaan” yang dikontrol dan melaksanakan kontrol dapat diklasifikasikan :
 - a) Kontrol intern (*internal control*)
Pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan/organ yang secara struktural masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Misalnya: pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkis. Bentuk kontrol semacam itu dapat digolongkan sebagai jenis kontrol teknis-administratif atau *built-in control*.
 - b) Kontrol ekstern (*external control*)
Pengawasan yang dilakukan oleh badan/organ yang secara struktur organisasi berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya, kontrol yang dilakukan secara langsung, seperti kontrol keuangan yang dilakukan BPK, kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat yang berminat pada bidang tertentu, dan kontrol politis yang dilakukan MPR dan DPR(D) terhadap pemerintah (eksekutif). Kontrol reaktif yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*) antara lain peradilan umum dan peradilan administrasi, maupun badan lain seperti Komisi Ombudsman Nasional.
- 2) Pengawasan dipandang dari waktu pelaksanaan pengawasan, meliputi hal-hal berikut:
 - a) Kontrol *a-priori*
Pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. Kontrol *a-priori* mengandung

unsur pengawasan preventif yaitu untuk mencegah atau menghindarkan terjadinya kekeliruan. Contohnya, adalah lembaga persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan. Suatu tindakan pemerintah hanya sah apabila disetujui atau disahkan oleh instansi yang secara hierarkhis lebih tinggi.

b) Kontrol *a-posteriori*

Pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan ini mengandung sifat pengawasan represif yang bertujuan mengoreksi tindakan yang keliru. Contoh kontrol peradilan atau *judicial control* yang dilakukan melalui gugatan oleh pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan.

3) Pengawasan dipandang dari aspek yang diawasi, dapat diklasifikasikan atas :

a) Pengawasan dari segi hukum (*legalitas*).

Pengawasan dimaksudkan untuk menilai segi-segi hukumnya saja (*rechmatigheid*). Kontrol peradilan atau *judicial control* secara umum masih dipandang sebagai pengawasan segi hukum (*legalitas*) walaupun terligat adanya perkembangan baru yang mempersoalkan pembatasan itu.

b) Pengawasan dari segi kemanfaatan (*opportunitas*).

Pengawasan dimaksudkan untuk menilai segi kemanfaatannya (*doelmatigheid*). Kontrol internal secara hierarkhis oleh atasan adalah sejenis penilaian segi hukum (*rechmatigheid*) dan sekaligus segi kemanfaatan (*oportunitas*).

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan wewenang DPRD Kabupaten/Kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Daerah, dan Keputusan Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Pengawasan yang dilakukan DPRD penting, bukan hanya karena

merupakan tugas dan kewenangan DPRD untuk menilai apakah berbagai kebijakan publik telah dijalankan sesuai rencana.

Pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD terhadap lembaga eksekutif dapat diartikan sebagai suatu proses atau rangkaian kegiatan pemantauan, pemeriksaan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan publik yang dilaksanakan untuk menjamin agar semua kebijakan, program maupun kegiatan yang dilakukan oleh lembaga publik berjalan sesuai dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan sebelumnya.

B. Tinjauan tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

1. Pengelolaan Keuangan Daerah

Dalam rangka meningkatkan kinerja anggaran daerah, salah satu aspek penting adalah masalah pengelolaan keuangan daerah, untuk itu diperlukan pengelolaan keuangan daerah yang mampu mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel. *World Bank* (1998;46) menyebutkan bahwa dalam pencapaian visi dan misi daerah, penganggaran dan pengelolaan keuangan dilaksanakan dengan prinsip-prinsip pokok meliputi komprehensif dan disiplin, akuntabilitas, kejujuran, transparansi, fleksibilitas, terprediksi, dan informatif.

Jaya (1999;11) berpendapat bahwa keuangan daerah adalah seluruh tatanan, perangkat kelembagaan dan kebijaksanaan anggaran daerah yang meliputi pendapatan dan belanja daerah. Menurut Mamesah (1995;16)

keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki atau dikuasai oleh Negara atau daerah yang lebih tinggi, serta pihak lain sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Berkaitan dengan pengaturan pengelolaan keuangan daerah menurut Pasal 330 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 menyatakan bahwa :

- a. Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Berdasarkan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah.
- c. Sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mencakup tata cara penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, dan akuntansi, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah.
- d. Peraturan kepala daerah tentang sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), juga memuat tata cara penunjukan pejabat yang diberi wewenang BUD, kuasa BUD, pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran, bendahara penerimaan, dan bendahara pengeluaran berhalangan.

Mardiasmo (2000;3), mengatakan bahwa dalam pemberdayaan Pemerintah Daerah, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah :

- a. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*).
- b. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran pada daerah khususnya.

- c. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran partisipasi yang terkait dengan pengelolaan anggaran, DPRD, Sekda, dan perangkat daerah lainnya.
- d. Kerangka hukum dan administrasi atas pembiayaan, investasi dan pengelolaan keuangan daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
- e. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD dan PNS Daerah, baik ratio maupun dasar perimbangannya.
- f. Ketentuan bentuk dan struktur anggaran, anggaran kerja dan anggaran multi tahunan.
- g. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.
- h. Prinsip akuntansi Pemerintah Daerah, laporan keuangan, peran DPRD, peran akuntan publik dan pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
- i. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat Pemerintah Daerah.
- j. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen Pemerintah Daerah terhadap penyebaran informasi.

Prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah seharusnya senantiasa dipegang teguh dan dilaksanakan oleh penyelenggara pemerintah, karena pada dasarnya masyarakat memiliki hak dasar terhadap pemerintah. Hak masyarakat tersebut menurut Waluyo (2007:223) antara lain adalah sebagai berikut :

- a. Hak untuk mengetahui (*right to know*), yaitu mengetahui kebijakan pemerintah, apa keputusan yang diambil pemerintah dan alasan yang dilakukannya kebijakan dan keputusan tersebut.
- b. Hak untuk diberi informasi (*right to be informed*) yang meliputi hak untuk diberi penjelasan secara terbuka atas permasalahan-permasalahan tertentu yang menjadi perdebatan publik.
- c. Hak untuk didengar pendapat dan aspirasinya (*right to be heard and to be listened to*).

Selanjutnya, Waluyo (2007:224) menjelaskan bahwa dalam pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan oleh masing-masing Kepala Satuan Perangkat Daerah (SKPD) selaku pejabat pengguna anggaran atau

barang daerah. Adapun tugas pejabat pengelola keuangan daerah adalah sebagai berikut :

- a. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD.
- b. Menyusun rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD.
- c. Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah.
- d. Melakukan fungsi bendaharawan daerah.
- e. Menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksana APBD.

Sedangkan Kepala Satuan Kerja Perangkat daerah (SKPD) menurut Waluyo (2007:226) selaku pejabat pengguna anggaran atau barang daerah mempunyai tugas sebagai berikut :

- a. Menyusun anggaran SKPD yang dipimpinnya.
- b. Menyusun dokumen pelaksana anggaran SKPD yang dipimpinnya
- c. Melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak
- d. Mengelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya.
- e. Mengelola barang milik atau kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab SKPD yang dipimpinnya.
- f. Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan daerah yang dipimpinnya.

Waluyo (2007:218) berpendapat bahwa, jika berbicara tentang pengelolaan keuangan daerah tidak lepas dari sistem pengelolaan keuangan daerah yang meliputi tiga siklus yaitu:

- a. Perencanaan
- b. Pelaksanaan
- c. Pelaporan dan pertanggungjawaban.

Pada tahap perencanaan, input yang digunakan adalah aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah Daerah dan DPRD, yang hasilnya kemudian dijabarkan dalam usulan kegiatan masing-masing satu unit kerja yang dengan memperhatikan Standar Analisis Biaya (SAB)

sehingga setiap aktivitas kegiatan yang diusulkan mencerminkan dukungan terhadap pencapaian visi, misi tujuan dan sasaran serta hasil yang telah ditetapkan. Selanjutnya anggaran yang diusulkan juga akan mencerminkan anggaran yang berbasis kinerja.

Pada tahap pelaksanaan, input yang digunakan adalah APBD yang telah ditetapkan yang kemudian dilaksanakan dan dicatat melalui sistem akuntansi untuk menghasilkan laporan pelaksanaan APBD, baik berupa laporan yang sifatnya triwulan maupun tahunan bahkan bulanan kalau mungkin sebagai laporan pertanggungjawaban kepala daerah.

Laporan pertanggungjawaban adalah penyampaian kepada DPRD, proses evaluasi laporan pertanggungjawaban serta keputusan evaluasi laporan pertanggungjawaban serta keputusan evaluasi yang telah dilakukan bersama-sama dengan DPRD, yang kemudian akan disampaikan dalam Rapat Paripurna DPRD.

Pengelolaan keuangan daerah yang diatur dengan tata caranya dalam berbagai macam peraturan tentunya tidak lepas dari pola atau azas umum pengelolaan keuangan daerah, yaitu:

- a. Tertib, yaitu bahwa keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
- b. Taat pada peraturan perundang-undangan, yaitu bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

- c. Efektif, yaitu pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan dengan membandingkan dengan keluaran dengan hasil.
- d. Efisien, yaitu pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
- e. Ekonomis, yaitu perolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.
- f. Transparan, yaitu prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.
- g. Bertanggungjawab, yaitu perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
- h. Keadilan, yaitu keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif.
- i. Kepatutan, yaitu tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
- j. Manfaat untuk masyarakat, yaitu bahwa keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

2. Tujuan Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah berarti mengurus dan mengatur keuangan daerah itu sendiri dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah menurut (Devas, dkk, 1987;279-280) adalah sebagai berikut :

a. Tanggung jawab (*accountability*)

Pemerintah daerah harus mempertanggungjawabkan keuangannya kepada lembaga atau orang yang berkepentingan yang sah, lembaga, atau orang itu termasuk pemerintah pusat, DPRD, Kepala Daerah dan masyarakat umum. Adapun unsur-unsur penting dalam tanggung jawab adalah mencakup keabsahan yaitu setiap transaksi keuangan harus berpangkal pada wewenang hukum tertentu dan pengawasan yaitu tata cara yang efektif untuk menjaga kekayaan uang dan barang serta mencegah terjadinya penghamburan dan penyelewengan dan memastikan semua pendapatan yang sah benar-benar terpungut jelas sumbernya dan tepat penggunaannya.

b. Mampu memenuhi kewajiban keuangan

Keuangan daerah harus ditata dan dikelola sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua kewajiban atau ikatan keuangan baik jangka pendek, jangka panjang maupun pinjaman jangka panjang pada waktu yang telah ditentukan.

c. Kejujuran

Hal-hal yang menyangkut pengelolaan keuangan daerah pada prinsipnya harus diserahkan kepada pegawai yang betul-betul jujur dan dapat dipercaya.

d. Hasil guna (*effectiveness*) dan daya guna (*efficiency*)

Merupakan tata cara mengurus keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan program dapat direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan pemerintah daerah dengan biaya yang serendah-rendahnya dan dalam waktu yang secepat-cepatnya.

e. Pengendalian

Para aparat pengelola keuangan daerah, DPRD dan petugas pengawasan harus melakukan pengendalian agar semua tujuan tersebut dapat tercapai.

3. Unsur Utama Pengelolaan Keuangan

Unsur-unsur sistem keuangan Pemerintah Daerah dapat digolongkan ke dalam dua kelompok yaitu (Binder, 1989;280) :

a. Unsur Berkala dan Unsur Hukum

Unsur berkala mencakup unsur-unsur yang menjadi bagian dari kegiatan-kegiatan berkala dalam setahun, yakni : menyusun program dan anggaran; pengeluaran dan penerimaan anggaran; urusan uang keluar dan uang masuk; mencatat dan melaporkan transaksi keuangan.

Unsur hukum mencakup unsur-unsur pengaturan dan pemantauan kegiatan berkala, yakni : undang-undang dan peraturan keuangan; transaksi dan pemeriksaan keuangan dari dalam.

b. Unsur-unsur Luar dan Dalam

Unsur luar meliputi pengawasan yang dikenakan terhadap Pemerintah Daerah oleh pejabat pengawas yang lebih tinggi (Pemerintah Pusat, dan terhadap Dati II oleh Gubernur Provinsi), berdasarkan hukum, peraturan dan pedoman; ratifikasi mengenai anggaran dan peraturan keuangan, laporan kebutuhan dan pemeriksaan keuangan dari luar.

Adapun unsur dalam ialah unsur pengawasan pelaporan yang diadakan dan dilakukan oleh Pemerintah Daerah bagi pedoman para pejabat keuangan Pemerintah Daerah.

4. Pemerintah Kota Pekanbaru

Kota Pekanbaru merupakan Ibu kota dan kota terbesar di provinsi Riau, Indonesia. Pekanbaru memiliki luas wilayah sekitar 632,26 km², dengan penduduk berjumlah 897.767 (Sensus 2010). Sebagai kota perdagangan dan jasa, Pekanbaru dapat dijangkau melalui Bandar Udara Sultan Syarif Kasim II, terminal antar kota dan antar provinsi Bandar Raya Payung Sekaki, serta dua pelabuhan di Sungai Siak, yaitu Pelita Pantai dan Sungai Duku.

Pemerintah Kota Pekanbaru Merupakan susunan pemerintahan secara otonom yang dilaksanakan di daerah Pekanbaru, untuk mengoptimalkan jalannya pemerintahan yang diemban oleh pemerintahan daerah demi terselenggaranya program dan perencanaan pemerintahan pusat dan juga dalam rangka untuk mengoptimalkan fungsi pelayanan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan secara efektif, efisien dan profesional yang dilaksanakan atas kewenangan pemerintah daerah dalam era otonomi daerah dan antisipasi dinamika masyarakat dalam era globalisasi.