

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **E. Tinjauan Terhadap Fungsi DPRD**

##### **5. Fungsi dan peran DPRD**

Pada hakikatnya hak otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah adalah untuk mencapai tujuan negara. Menurut Rosseau dalam Abu Daud Busroh (1985:129), rakyat yang berdaulat itu hanyalah merupakan fiksi saja, karena rakyat dapat mewakili kekuasaannya dengan berbagai cara. Jadi pengertian kedaulatan adalah pengertian semu, abstrak, dalam arti tidak dapat dilihat dengan nyata dalam bentuk yang kongkrit.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi yang diberikan secara luas berada pada Daerah Kabupaten/Kota. Hal tersebut dengan maksud asas desentralisasi yang diberikan secara penuh dapat diterapkan pada Daerah Kabupaten dan Kota, sedangkan Daerah Propinsi diterapkan secara terbatas (penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Berdasarkan Bab V Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan, bahwa: Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Sebagai Legislatif Daerah, DPRD mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa : DPRD memiliki fungsi antara lain: (a) fungsi legislasi, (b) fungsi pengawasan, dan (c) fungsi anggaran. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka DPRD menurut Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dilengkapi dengan tugas, wewenang, kewajiban dan hak.

Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di daerah adalah fungsi legislasi. Untuk melaksanakan fungsi legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah satunya ialah “hak mengajukan rancangan peraturan daerah dan hak mengadakan perubahan atas Raperda” atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Daerah (Perda).

Istilah perwakilan rakyat seringkali digantikan dengan istilah legislatif atau sebaliknya. Dalam sejarahnya lembaga perwakilan berkembang dalam dua tahap. Pertama-tama dalam pengertian sebagai pembuat Undang-Undang, yang dalam pengertian itu lembaga perwakilan sudah ada sejak abad ke-14 di Inggris, namun demikian peran legislatif atau pembuat Undang-Undang baru berkembang sepenuhnya kurang lebih pada 5 abad terakhir. Pengertian legislatif lebih mengacu pada pengertian klasik tentang kekuasaan Negara. Kekuasaan Negara dalam pengertian itu dibagi dalam tiga kelompok yaitu :

a. Kekuasaan perundang-undangan (*legislatif power*)

b. Kekuasaan penyelenggara pemerintahan (*eksekutif power*)

c. Kekuasaan peradilan (*judicial power*)

Perkembangan lebih lanjut para anggota legislatif tidak hanya sebagai pembuat Undang-Undang, tetapi bertambah fungsinya sebagai badan perwakilan rakyat (*representatif*) untuk mewakili dan memperjuangkan segala kepentingan rakyat dari berbagai aspek. (Jakarta LIPI Press 1:2007)

Seorang wakil rakyat dituntut berkemampuan :

- a. Menampung dan merumuskan kepentingan rakyat
- b. Agregasi berbagai kepentingan yang akan disalurkan
- c. Menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan tersebut dan
- d. Evaluasi dan pertanggungjawaban kepada rakyat.

Ryaas Rasyid (2001:222) menilai perlunya penguatan peran DPRD, baik dalam proses legislasi maupun atas jalannya pemerintahan, termasuk konsekwensi pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pembiayaan dan belanja daerah. Fungsi legislasi yang dimaksud adalah fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD bersama-sama dengan pemerintah daerah menyusun dan menetapkan APBD yang di dalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD, sedangkan yang dimaksud dengan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang- undang, peraturan daerah, dan keputusan kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

## 6. Fungsi Legislasi

Pelembagaan Otonomi Daerah bukan hanya diartikulasi sebagai a *final destination* (tujuan akhir), tetapi lebih sebagai *mechanism* (mekanisme) dalam menciptakan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan sendiri oleh daerah otonom. Di antara prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut adalah pemerintahan daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territorial of power*); memiliki pendapatan daerah sendiri (*local own income*); memiliki badan perwakilan (*local representative body*) yang mampu mengontrol eksekutif daerah. (<http://www.kursikayu.com/2012/05>)

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, badan perwakilan (*local representative body*) yang dikenal dengan nama DPRD Provinsi, Kabupaten, atau Kota memiliki beberapa fungsi dan salah satunya adalah fungsi legislasi sebagai wahana utama untuk merefleksikan aspirasi dan kepentingan rakyat (publik) dalam formulasi peraturan daerah.

Salah satu sarana dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah dibentuknya Peraturan Daerah. Dengan kata lain Peraturan Daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan. Dalam Penjelasan umum angka 7 (tujuh) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain dikemukakan: “Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah.”

Jika kita merujuk pada ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. Pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD, alat kelengkapan DPRD terdiri dari pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, badan kehormatan dan alat kelengkapan lain yang diperlukan. Jika dikaitkan dengan fungsi legislasi, tidak semua alat kelengkapan tersebut terlibat secara langsung. Alat-alat kelengkapan yang terlibat secara langsung antara lain adalah komisi, panitia musyawarah dan adanya kemungkinan alat kelengkapan lain yang dibentuk khusus menangi masalah legislasi, misalnya Panitia Legislasi. Dibawah ini akan penulis sampaikan tugas-tugas alat-alat kelengkapan dewan tersebut yang terkait dengan fungsi legislasi.

Jika kita mengacu pada fungsi dewan, ada 3 hal yang melekat padanya, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi-fungsi tersebut secara inhern melekat pada tugas komisi selain alat kelengkapan dewan yang lain. Dalam fungsi legislasi, komisi dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan membahas rancangan peraturan daerah bersama dengan pemerintah daerah, baik terhadap rancangan Perda usul inisiatif Dewan maupun usul inisiatif Pemerintah Daerah. Jika rancangan Perda tersebut merupakan usul inisiatif dewan (komisi), maka tugas yang dapat dilakukan adalah mulai dari persiapan, penyusunan, pembahasan dan penyempurnaan rancangan Perda, sesuai dengan

ruang lingkup tugasnya. Ketentuan lebih rinci yang terkait dengan tugas dan kewenangan ini biasanya diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan. Untuk menunjang perancangan dan pembahasan Perda tersebut, komisi dapat melakukan kunjungan kerja dalam rangka mencari dan menjangkau aspirasi masyarakat yang terkait dengan substansi materi rancangan Perda yang akan dibahas. Selain itu Komisi juga dapat melakukan rapat kerja dan dengar pendapat untuk melakukan pengayaan materi terhadap Rancangan Perda yang dibahas. Selanjutnya dilakukan pembahasan bersama pemerintah daerah (dinas terkait yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota) untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Dalam fungsi anggaran, komisi mempunyai tugas :

- a. Mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan pemerintah daerah;
- b. Mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan Rancangan APBD;
- c. Membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk program, proyek atau kegiatan Dinas/ Instansi yang menjadi pasangan kerja komisi;
- d. Mengadakan pembahasan laporan keuangan daerah dan pelaksanaan APBD termasuk hasil pemeriksaan Bawasda/BPKP/BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya;

- e. Menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan (huruf a) dan hasil pembahasan (huruf b, c dan d) kepada Panitia Anggaran untuk disinkronisasi;
- f. Menyempurnakan hasil sinkronisasi Panitia Anggaran berdasarkan penyampaian usul komisi;
- g. Hasil pembahasan Komisi diserahkan kepada Panitia Anggaran untuk bahan akhir penetapan APBD.

Dalam fungsi pengawasan, komisi mempunyai tugas :

- a. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan APBD yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya;
- b. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan Bawasda/BPKP/BPK yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya.
- c. Melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah daerah;

Panitia Musyawarah merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD. Pemilihan anggota Panitia Musyawarah ditetapkan setelah terbentuknya Pimpinan DPRD, Komisi-komisi, Panitia Anggaran dan Fraksi. Panitia Musyawarah terdiri dari unsur-unsur Fraksi berdasarkan perimbangan jumlah anggota dan sebanyak-banyaknya tidak lebih dari setengah jumlah anggota DPRD (untuk DPR RI sebanyak-banyaknya sepersepuluh dari jumlah anggota). Ketua dan Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Pimpinan Panitia Musyawarah

merangkap anggota. Susunan keanggotaan Panitia Musyawarah ditetapkan dalam Rapat Paripurna. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Musyawarah bukan anggota.

Panitia Musyawarah menurut ketentuan Pasal 47 Peraturan Pemerintah 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD, mempunyai tugas :

- a. Memberikan pertimbangan tentang penetapan program kerja DPR, baik diminta maupun tidak diminta;
- b. menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD;
- c. memutuskan pilihan mengenai isi risalah rapat apabila timbul perbedaan pendapat;
- d. memberikan saran pendapat untuk memperlancar kegiatan;
- e. merekomendasikan pembentukan Panitia Khusus.

Berkaitan dengan tugas menetapkan kegiatan dan jadwal acara rapat DPRD, Panitia Musyawarah menetapkan acara DPRD untuk satu masa sidang atau sebagian dari suatu masa sidang dan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, serta jangka waktu penyelesaian suatu Rancangan Perda dan penentuan besarnya quota Rancangan Perda yang dibahas oleh masing-masing alat kelengkapan Dewan dengan tidak mengurangi hak Rapat Paripurna untuk mengubahnya.

Melihat pentingnya posisi Panitia Musyawarah dalam kelembagaan dewan, seharusnya tugas Panitia Musyawarah tidak hanya 'terpathok' pada apa yang telah diamanatkan oleh Pasal 47 Peraturan Pemerintah 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD di atas. Ada tugas-tugas lain yang masih relevan



dan substansi terkait dengan kewenangan Panitia Musyawarah. Tugas-tugas dimaksud antara lain :

- a. Memberikan pendapat kepada pimpinan DPRD dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD;
- b. Meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPRD yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas tiap-tiap alat kelengkapan tersebut;
- c. Mengatur lebih lanjut penanganan dalam hal peraturan perundang-undangan (Perda) menetapkan bahwa Pemerintah Daerah atau pihak lainnya diharuskan untuk melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPRD mengenai suatu masalah;
- d. Menentukan penanganan suatu Rancangan Perda atau pelaksanaan tugas DPRD lainnya oleh alat kelengkapan DPRD. Namun Panitia Musyawarah tidak boleh mengubah keputusan atas suatu Rancangan Perda atau pelaksanaan tugas DPRD lainnya oleh alat kelengkapan DPRD;
- e. Melaksanakan hal-hal yang oleh Rapat Paripurna diserahkan kepada Panitia Musyawarah.

Berkaitan dengan tugas-tugas di atas, setiap anggota Panitia Musyawarah wajib mengadakan konsultasi dengan fraksi-fraksi sebelum mengikuti rapat Panitia Musyawarah dan menyampaikan pokok-pokok hasil rapat Panitia Musyawarah kepada fraksi.

Pada awal telah disinggung adanya beberapa faktor yang mempengaruhi ketidaksetaraan (khususnya dalam proses legislasi) antara pemerintah daerah dengan DPRD, yang mengakibatkan belum optimalnya fungsi legislasi di DPRD, yaitu salah satunya adalah belum secara keseluruhan DPRD-DPRD mempunyai alat kelengkapan Panitia Legislasi. Keberadaan alat kelengkapan ini di dalam DPRD secara normatif memang masih lemah. Hal ini dapat kita lihat dalam ketentuan Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 43 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD, tidak menyebut secara tegas Panitia Legislasi sebagai salahsatu alat kelengkapan DPRD, namun yang disebut alat kelengkapan DPRD adalah “pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, badan kehormatan, dan alat kelengkapan lain yang diperlukan”. Poin yang terakhir inilah sebagai ‘pintu masuk’ dibentuknya alat kelengkapan Panitia Legislasi, sehingga tidak dianggap sebagai alat kelengkapan yang bersifat tetap. Untuk itu, jika ada komitmen dan keinginan yang kuat dalam upaya meningkatkan optimalisasi dalam fungsi legislasi, alat kelengkapan Panitia Legislasi di DPRD hendaknya dipersamakan dengan alat-alat kelengkapan DPRD lainnya yang telah ada dan ditetapkan keberadaannya bersifat tetap.

Alat kelengkapan ini dipandang perlu jika ada komitmen untuk melakukan penguatan fungsi legislasi di DPRD. Tugas-tugas yang dapat dilaksanakan oleh alat kelengkapan ini adalah :

- a. menyusun program legislasi daerah yang memuat daftar urutan rancangan peraturan daerah untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam Rapat Paripurna untuk ditetapkan dengan Keputusan Ketua DPRD;
- b. menyiapkan rancangan peraturan daerah usul inisiatif DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- c. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi, dan gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan dewan;
- d. memberikan pertimbangan terhadap pengajuan rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi, dan gabungan komisi diluar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah atau prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan;
- e. melakukan pembahasan dan perubahan/penyempurnaan rancangan peraturan daerah yang secara khusus ditugaskan Panitia Musyawarah;
- f. melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk rancangan peraturan daerah yang sedang dan/atau yang akan dibahas dan sosialisasi rancangan peraturan daerah yang telah disahkan;

- g. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi;
- h. menerima masukan dari masyarakat baik tertulis maupun lisan mengenai rancangan peraturan daerah;
- i. memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas oleh Bupati/Walikota dan DPRD; dan
- j. menginventarisasi masalah hukum dan peraturan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dipergunakan sebagai bahan oleh Panitia Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Pada pemaparan di atas, dapat diambil 'benang merah' untuk mengurai optimalisasi kinerja Dewan dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Di satu sisi ada faktor yang mempengaruhi kebelumoptimalan kinerja dewan, namun disisi yang lain ada potensi dan peluang yang dapat digali dan dimanfaatkan. Seperti halnya kebutuhan akan alat kelengkapan Panitia Legislasi di DPRD. Alat kelengkapan ini belum secara keseluruhan dimiliki/dibentuk oleh DPRD-DPRD. Keberadaan alat kelengkapan ini di dalam DPRD secara normatif memang masih lemah[2]. Padahal secara substantif fungsi alat kelengkapan ini sangat penting terkait dengan penguatan fungsi legislasi di daerah (DPRD). Namun keberadaan alat kelengkapan ini sebagaimana yang telah diuraikan di atas, di dalam peraturan perundang-undangan tidak disebutkan secara tegas bahwa Panitia Legislasi sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD. Oleh karena itu tinggal bagaimana komitmen Bapak/Ibu anggota Dewan di daerah untuk terus

mendorong dan mengakselerasi terwujudnya alat kelengkapan ini untuk mengoptimalkan fungsi legislasi di DPRD. Harapan ke depan seiring dengan perubahan regulasi dan kebutuhan penguatan legislasi daerah, alat kelengkapan ini dapat dibentuk disemua DPRD dan keberadaannya bersifat tetap.

Selain pembentukan alat kelengkapan Panitia Legislasi di DPRD-DPRD, dalam upaya penguatan fungsi legislasi DPRD sebagaimana tersebut di atas, harus pula didukung adanya pendanaan/anggaran yang cukup. Proses legislasi tidak hanya sekedar pembahasan dan pengesahan suatu RAPERDA tetapi dimulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, perumusan, pembahasan, pengundangan dan penyebarluasan. Kesemua proses tersebut memerlukan anggaran. Jika secara regulatif DPRD diberi fungsi dan wewenang untuk melakukan inisiasi legislasi, maka kesemua proses tersebut harus dilakukan dan juga harus didukung dan disertai dengan anggaran yang cukup. Pertanyaannya adalah apakah pemerintah daerah sebagai pemegang dan pengelola otoritas keuangan daerah telah secara 'fair' memberikan porsi yang seimbang anggaran pembuatan PERDA yang diinisiasi pemerintah daerah sendiri dengan yang diinisiasi DPRD?

Selain kedua hal di atas, dalam upaya penguatan fungsi legislasi DPRD, perlu dipikirkan adanya dukungan staf ahli yang memadai yang nantinya akan membantu kinerja Dewan khususnya dalam proses legislasi.

- a) Staf Ahli Badan Legislasi DPR RI dan Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Jember.

b) Kecuali untuk DPRA dan DPRK (Nangroe Aceh Darussalam), telah secara tegas diatur dalam Pasal 34 ayat (3) UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang menyatakan bahwa “Panitia Legislasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) bersifat tetap”.

Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) harus diperkuat guna mendefinisikan sedemikian rupa tugas dan wewenang dari lembaga negara pasca amandemen UUD 1945 agar tidak saling melemahkan satu sama lain. Hal ini dikemukakan oleh pengamat Hukum Tata Negara Universitas Andalas Padang, Saldi Isra. Ia mengusulkan agar fungsi legislasi DPR harus diperkuat untuk mencegah terjadinya tumpang tindih tugas dan wewenang lembaga negara.

Ketentuan yang mengatur mengenai penguatan fungsi legislasi DPRD sudah secara tegas diatur, baik dalam UUD 1945, dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dasar Hukum tentang penyusunan Peraturan Daerah jika diurutkan berdasarkan hirarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Pasal 18 ayat (5) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- c. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

- d. Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah.
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Fungsi legislasi adalah fungsi yang pertama dan utama yang dimiliki oleh lembaga perwakilan (parlemen) dalam sistem pemerintahan konstitusional. Dalam konstitusi Indonesia terdapat ketentuan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.” Sementara dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyebutkan bahwa: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Pasal ini, menunjukkan bahwa pengaturan mengenai fungsi legislasi melekat pula pada lembaga perwakilan rakyat di daerah. Hal yang sama diatur juga bagi DPRD dalam ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur: “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.”

Petunjuk lainnya terdapat dalam ketentuan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa

DPRD mempunyai tugas dan wewenang: a. membentuk Peraturan Daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama; b. membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah; c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangannya lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintahan daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah. d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Preseiden 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 mengisi kekosongan wakil kepala daerah; f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh 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 pemilihan kepala daerah; k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Pasal 140 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau



Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 141 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan Perda diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

Pasal 40-43 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengatur mengenai pembahasan dan penetapan Peraturan Daerah. Pasal 40-41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, mengatur mengenai pembahasan rancangan Perda di DPRD. Pasal 42-43 mengatur mengenai penetapan. Sementara itu, Pasal 350 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, anggota DPRD kabupaten/kota mempunyai hak:

Mengajukan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota;

- a. Mengajukan pertanyaan;
- b. Menyampaikan usul dan pendapat;
- c. Memilih dan dipilih;
- d. Membela diri;

e. Imunitas;

f. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;

g. Protokoler; dan

h. Keuangan dan administratif.

Penjelasan Pasal 350 Huruf a., Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD adalah sebagai berikut: “Hak ini dimaksudkan untuk mendorong anggota DPRD kabupaten/kota dalam menyikapi serta menyalurkan dan menindaklanjuti aspirasi rakyat yang diwakilinya dalam bentuk pengajuan usul rancangan peraturan daerah kabupaten/kota.”

Ketentuan-ketentuan di atas memperlihatkan bahwa DPRD menempati posisi dan mempunyai peran penting dalam penyusunan, dalam pelaksanaan dan dalam pengawasan peraturan daerah di daerah. Karena demikian penting fungsi legislasi bagi DPRD, maka menurut penulis DPRD (baik secara kelembagaan maupun secara perseorangan masing-masing anggotannya) harus terus meningkatkan kapasitas dan kualitas pengetahuan dan pemahamannya dalam bidang legislasi. Pemanfaatan tenaga ‘kelompok pakar atau tim ahli’, semata-mata haruslah ditempatkan dalam kerangka pendampingan penambahan kemampuan dan keahlian anggota DPRD dan peningkatan kualitas ‘keluaran’ (produk) DPRD semata. Selibuhnya DPRD haruslah mampu menjadi badan legislasi yang handal.

## 7. Fungsi Anggaran

Anggaran sektor publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai uang publik. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk memfasilitasi tercapainya tujuan organisasi (Mardiasmo, 2002: 61). Pemerintah daerah perlu memiliki komitmen bahwa anggaran daerah adalah perwujudan amanat rakyat kepada pihak eksekutif dan legislatif, dalam rangka mencapai peningkatan kesejahteraan masyarakat sesuai strategi yang telah ditetapkan.

Menurut Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pengertian keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Menurut Pasal 8 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, ketentuan mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Ayat (1) huruf a dan b dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Kabupaten dan Kota merupakan lembaga Pemerintahan daerah atau sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama-sama dengan Pemerintah Daerah. Para anggota DPRD dipilih berdasarkan pemilihan umum setiap 5 (lima) Tahun sekali berdasarkan usulan dari masing-masing partai politik

dan ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum, baik Provinsi, Kabupaten maupun Kota.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki tiga (3) yaitu Fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran Dan Fungsi Pengawasan. Fungsi yang dalam bahasa latinnya “ Functus “ asal katanya “ Functor “ artinya cara untuk melakukan (to perform), melaksanakan, menjalankan (administer). Menurut terminologi hukum fungsi asal katanya ” function ” artinya tugas khusus dari suatu jabatan, atau lingkungan kegiatan yang dilakukan oleh badan / lembaga dalam rangka seluruh kegiatan negara. Oleh karena itu fungsi mengandung wewenang dan tugas. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578) menyebutkan: Fungsi adalah perwujudan tugas pemerintahan dibidang tertentu yang dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional. Anggaran, adalah taksiran mengenai penerimaan dan pengeluaran kas yang diharapkan untuk periode yang akan datang. Menurut Black 's Law Dictionary, Budget: A balance sheet or statement of estimated receipts and expenditures. (Suatu neraca tentang perkiraan pendapatan dan belanja ). Dengan demikian fungsi anggaran DPRD adalah suatu bentuk tugas yang harus dilakukan oleh DPRD untuk mencapai tujuan pemerintahan daerah , berupa menyusun dan menetapkan prakiraan penerimaan dan belanja keuangan pemerintahan daerah. Agar fungsi suatu badan

atau lembaga dapat terlaksana dengan baik maka diberikan wewenang dan tugas tertentu, dengan catatan bahwa tugas wajib dilaksanakan.

Untuk melaksanakan fungsinya, DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagai mana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043) dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5104).

Tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu :

- a. membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD yang diajukan oleh kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD;
- d. mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui

gubernur bagi DPRD kabupaten/kota, untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;

- e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 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 tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas dan wewenang DPRD dalam membahas rancangan peraturan daerah tentang APBD, tidak dilakukan oleh seluruh alat kelengkapan DPRD, akan tetapi hanya Pimpinan dan Badan Anggaran DPRD yang melakukan pembahasan awal atas rancangan perda tentang APBD, baik pembahasan rancangan kebijakan umum APBD maupun rancangan prioritas plafon anggaran sementara. Tugas Badan Anggaran DPRD yaitu :

- a. memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah paling lambat 5 (lima) bulan sebelum ditetapkannya APBD;
- b. melakukan konsultasi yang dapat diwakili oleh anggotanya kepada komisi terkait untuk memperoleh masukan dalam rangka pembahasan rancangan kebijakan umum APBD serta prioritas dan plafon anggaran sementara;
- c. memberikan saran dan pendapat kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- d. melakukan penyempurnaan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan hasil evaluasi Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan gubernur bagi DPRD kabupaten/kota bersama tim anggaran pemerintah daerah;
- e. melakukan pembahasan bersama tim anggaran pemerintah daerah terhadap rancangan kebijakan umum APBD serta rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara yang disampaikan oleh kepala daerah; dan
- f. memberikan saran kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang di bidang anggaran DPRD, Pimpinan DPRD mempunyai tugas “menyusun rencana anggaran DPRD bersama sekretariat DPRD yang pengesahannya dilakukan dalam rapat paripurna“. Pimpinan DPRD dalam menyusun anggaran DPRD tidak mandiri artinya, pengurus sekretaris DPRD dan staf dan pejabat struktural di sekretariat DPRD yang lainnya sangat dimungkinkan mengingat, keterlibatan Sekretariat DPRD dalam penyusunan anggaran DPRD baik yang berkaitan dengan Gaji dan Tunjangan para anggota DPRD dan Pegawai negeri di Sekretariat DPRD maupun anggaran untuk belanja barang dan jasa di DPRD menjadi keharusan.

Sebelumnya, anggaran DPRD disusun oleh DPRD sendiri melalui Panitia Anggaran DPRD. Tidak ada campurtangan sekretariat DPRD dalam penyusunan anggaran DPRD. Panitia Anggaran DPRD bersifat mandiri dalam penyusunan anggarannya, bahkan dapat memberikan masukan dalam penyusunan anggaran sekretariat DPRD yang merupakan bagian dari satuan kerja perangkat daerah. Dalam peraturan sebelumnya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4417) disebutkan bahwa Panitia Anggaran DPRD mempunyai tugas diantaranya yaitu “ menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan anggaran belanja Sekretariat DPRD “.



Terdapat perbedaan yang mendasar mengenai kewenangan dalam Fungsi Anggaran DPRD antara Undang Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4310) beserta peraturan pelaksanaannya, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, beserta peraturan pelaksanaannya. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD, Yang dimaksud dengan fungsi anggaran adalah fungsi DPRD Provinsi atau Kabupaten/kota bersama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Provinsi atau Kabupaten/kota.

Begitu juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata tertib DPRD, disebutkan bahwa Fungsi Anggaran DPRD diwujudkan dalam bentuk menyusun dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah. Akan tetapi pada peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 16 tahun 2010 , disebutkan “ Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diwujudkan dalam membahas dan menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama kepala daerah “.

Kewenangan DPRD bersama pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang DPRD, berbeda dengan kewenangan DPRD hanya membahas dan menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama kepala daerah. Secara normatif, fungsi anggaran DPRD dikurangi dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, mengingat semula DPRD memiliki kewenangan untuk menyusun dan menetapkan APBD termasuk anggaran DPRD sendiri, namun sekarang hanya berwenang membahas dan menyetujui rancangan APBD.

Posisi yang sama, dialami juga oleh alat kelengkapan DPRD yaitu Badan Anggaran yang semula adalah Panitia Anggaran. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004, Panitia Anggaran dalam rangka melaksanakan fungsi anggaran DPRD mempunyai kewenangan diantaranya yaitu “menyusun anggaran belanja DPRD dan memberikan saran terhadap penyusunan anggaran belanja Sekretariat DPRD“, namun sekarang ini berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, Badan Anggaran dalam rangka melaksanakan fungsi anggaran DPRD memiliki kewenangan di bidang anggaran, diantaranya yaitu “memberikan saran dan pendapat berupa pokok-pokok pikiran DPRD kepada kepala daerah dalam mempersiapkan rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah paling lambat 5 (lima) bulan sebelum ditetapkannya APBD; dan memberikan saran kepada pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD “.

Selain itu, kedudukan kepala daerah sangatlah kuat di bidang pengelolaan anggaran. Kepala Daerah adalah pemegang otoritas keuangan daerah, dalam pelaksanaannya sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah, yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Hal ini dapat dikatakan bertentangan dengan konstitusi, mengingat dalam Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak ada yang menegaskan bahwa Kepala daerah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah termasuk di dalamnya keuangan DPRD.

Dari norma-norma di atas, dapat disimpulkan kelemahan yang dimiliki DPRD dalam fungsi anggaran yaitu :

- a. DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan pemerintah daerah, memiliki kedudukan setara artinya, memiliki kedudukan yang sama dan sejajar (tidak saling membawahi) antara kepala daerah dengan DPRD dan sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah, akan tetapi dalam hal kebijakan pengelolaan anggaran keuangan daerah, norma dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya, memposisikan kedudukannya DPRD dibawah kepala daerah.
- b. DPRD kehilangan kewenangan merencanakan APBD , termasuk anggaran DPRD sendiri , membahas dan menetapkannya bersama

pemerintah daerah . DPRD sekarang ini dalam fungsi anggaran hanya berwenang membahas dan menyetujui rancangan APBD yang diajukan oleh kepala daerah. Perencanaan anggaran DPRD dilakukan oleh Pimpinan DPRD bersama Sekretariat DPRD. Termasuk Sekretariat DPRD (Sekretaris DPRD dan pejabat struktural di bawahnya) adalah lembaga teknis daerah yang harus bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Oleh karena itu keberadaan DPRD dalam merencanakan anggarannya sendiri, tidak mandiri dan masih dimungkinkan di pengaruhi oleh sekretariat DPRD.

- c. Badan Anggaran DPRD sebagai alat kelengkapan DPRD, dalam tahapan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, hanya bersifat mitra dalam pembahasan dengan Tim Anggaran Pemerintah Daerah, bukan sebagai pengusul. Begitu juga kedudukan Badan Anggaran DPRD dalam menyusun anggaran DPRD sendiri, hanya sebagai pemberi masukan kepada pimpinan DPRD, mengingat yang menyusun anggaran DPRD adalah Pimpinan DPRD beserta Sekretariat DPRD.

Daniel E.Hall, menyebutkan fungsi kongres yaitu :

*” ..... of the Four constitutional branches of government Congress possesses the greatest ability to control the federal bureaucracy. First, it is Congress that creates, disbands, and reorganizes agencies. Second, Congress establishes the budget. An agency that is not in favor with Congress can suffer at budget time. Third, Congress set the policy objectives of agencies as well as the*

*rules that govern the daily operations of agencies. Fourth. Congress engages in oversight of agencies through its committees. Agency officials are commonly required to testify before Congress concerning agency behavior.* “(Menurut hukum ada empat kewenangan Kongres yang terbesar untuk mengawasi birokrasi pemerintah pusat. Pertama, adalah Kongres yang memilih, memberhentikan, dan mengangkat kembali para pejabat pemerintahan. Kedua, Kongres menetapkan anggarannya pejabat pemerintah. Bila pejabat pemerintah yang bertentangan dengan kebijakan Kongres, maka suatu saat mengalami penurunan pada anggarannya. Ketiga, Kongres menetapkan sasaran hasil kebijakan para pejabat pemerintah, seperti halnya aturan yang mengatur perilaku pejabat pemerintah sehari-hari. Keempat, Kongres terlibat dalam pengawasan para pejabat pemerintah melalui komisi-komisinya. Pejabat pemerintah biasanya diperlukan untuk bersaksi sebelum Kongres memutuskan mengenai perilaku pejabat tersebut).

Menurut pandangan Daniel E.Hall, bahwa lembaga perwakilan/parlemen, memiliki fungsi mengangkat dan memberhentikan pejabat pemerintah, menetapkan anggarannya, menetapkan peraturan perundang-undangan yang harus dilakukan oleh pejabat pemerintah, termasuk peraturan perundang-undangan yang mengatur perilaku para pejabat pemerintah, dan parlemen mengawasi kinerja para pejabat pemerintah.

Tidaklah berlebihan, bila lembaga perwakilan dalam perspektif pemerintahan daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki kewenangan merencanakan dan menetapkan anggaran pemerintahan daerah, lebih

khusus lagi merencanakan dan menetapkan anggarannya sendiri, karena DPRD dipilih oleh rakyat, DPRD dipilih oleh rakyat karena juga dekat dengan rakyat, oleh karena itu DPRD harus memperjuangkan kepentingan rakyatnya, jangan sampai rakyat yang memilih DPRD, dirugikan oleh perilaku DPRD itu sendiri.

Anggota DPRD pada setiap masa reses, mempunyai kewajiban untuk mendatangi daerah pemilihannya dan menampung aspirasi masyarakat di daerah pemilihannya, selain itu setiap saat, anggota DPRD mempunyai kewajiban, diantaranya yaitu ; memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat; menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala; menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya. Artinya, baik seluruh anggota DPRD maupun anggota DPRD yang tergabung dalam Badan Anggaran DPRD mempunyai kewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menampung dan menindaklanjuti aspirasi maupun pengaduan masyarakat. Oleh karena itu dalam perspektif pelaksanaan fungsi anggaran DPRD, maka idealnya DPRD memiliki kewenangan untuk merencanakan dan mengusulkan APBD termasuk anggaran DPRD sendiri.

Jean Blondel, dalam *Comparative Legislatures*, menyebutkan :

*“ The functions of legislature in this respect vary, therefore, between the two extreme poles of sheer communication or transmission and initiation, with infinite number of intermediate position in as much as the legislature or legislator may modify the suggestion which has been made, may aggregate this suggestion,*

*with others, or may perform any of a number of other operations.* “(Fungsi fungsi badan perwakilan demikian bervariasi , antara kedua ujung kutub yang ekstrim dari inisiasi dan transmisi atau komunikasi belaka, sampai pada hal yang kecil yang tanpa batas jumlahnya, kedudukan badan perwakilan atau pembuat undang-undang boleh memodifikasi usul yang telah dibuat, boleh mengumpulkan usul ini, dengan yang lainnya, atau boleh melaksanakan sejumlah kegiatan yang lainnya).

Pandangan dari Jean Blondel , bahwa fungsi lembaga perwakilan sangat luas tidak hanya sebagai inisiator dan penyambung aspirasi masyarakat, akan tetapi sampai pada hal-hal yang sangat kecil yang luas jumlahnya baik dalam rangka menampung aspirasi masyarakat maupu melakukan kebijakan sendiri untuk kepentingan masyarakat, termasuk kebijakan untuk merencanakan dan menetapkan anggaran. Secara teoritis, idealnya DPRD diberi kebebasan untuk menyusun dan merencanakan APBD, termasuk menyusun dan merencanakan sendiri anggaran DPRD, mengingat yang lebih mengetahui tentang kebutuhan DPRD adalah DPRD sendiri selain itu, tidaklah berlebihan bila DPRD dalam rangka melaksanakan fungsi anggaran memiliki kewenangan untuk menyusun dan merencanakan APBD sesuai dengan kemampuan dan pengetahuannya (komisi-komisi yang membidangi masalahnya) yang diperoleh dari masyarakat maupun berdasarkan pengamatannya sendiri, sehingga ketika melaksanakan pra pembahasan APBD dengan Pemerintah Daerah, baik ketika pembahasan Kebijakan Umum APBD maupun pembahasan Prioritas Plafon Anggaran Sementara, dapat dilakukan sinkronisasi antara rancangan yang diusulkan oleh DPRD maupun yang diusulkan

oleh Pemerintah Daerah. Hal ini sejalan dengan semangat otonomi daerah serta kedudukan yang setara antara DPRD dengan Pemerintah Daerah.

Dalam konteks sekarang ini, yaitu berlakunya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, serta Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, memberikan posisi dan kewenangan pada Pimpinan DPRD bersama Sekretariat DPRD untuk menyusun rancangan anggaran DPRD, Memberikan kewenangan pada Badan Anggaran DPRD untuk memberikan masukan kepada Pimpinan DPRD dalam rangka menyusun anggaran DPRD, dan memberikan kewenangan pada Badan Anggaran DPRD bersama dengan Tim Anggaran Pemerintah daerah (Eksekutif) untuk melakukan pembahasan Kebijakan Umum APBD dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara APBD. Untuk dapat melaksanakan Fungsi Anggaran DPRD yang demokratis, maka diperlukan beberapa strategi, sehingga harapan masyarakat akan adanya peningkatan kesejahteraanya dapat diwujudkan. Strategi yang perlu dilakukan yaitu :

- a. Dilakukan perubahan hukum (legal reform) dalam hal ini, norma yang memberikan wewenang pada DPRD untuk melaksanakan fungsi anggaran DPRD baik yang diatur dalam Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD, maupun pada Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD Tentang Tata Tertib DPRD, dilakukan perubahan, sehingga memberikan kewenangan



yang luas pada DPRD dan alat kelengkapannya untuk menyusun perencanaan APBD sendiri sesuai dengan masukan-masukan yang diterima dari masyarakat dan memadukannya dengan perencanaan APBD dari Pemerintah Daerah ketika pada tahapan pembahasan APBD. Pemberian wewenang yang sama dalam penyusunan dan perencanaan APBD memberikan posisi yang setrara dan adil antara Pemerintah Daerah dan DPRD, sehingga pada proses pembahasan bersama antara Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan Badan Anggaran DPRD dapat dilakukan kompromi-kompromi berdasarkan tingkat prioritas program kegiatan atau kebutuhan masyarakat maupun besarnya anggaran yang dibutuhkan, begitu juga pada posisi besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) baik yang bersumber dari pajak dan retribusi maupun lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, perlu dilakukan kompromi-kompromi berdasarkan hasil survei masing-masing pihak (DPRD dan Pemerintah Daerah).

- b. Anggota DPRD (Pimpinan maupun alat kelengkapan DPRD yang lain) dituntut untuk memiliki kemampuan dibidang ilmu anggaran dan kepekaan yang tinggi atas problem sosial, hal ini dimaksudkan agar DPRD dapat Mengusulkan Setiap Pendapatan Asli Daerah yang bersumber dari pajak dan retribusi, tidak menyebabkan Ekonomi Biaya Tinggi terhadap masyarakat (dua kali pungutan) dan menghambat laju perekonomian daerah.

c. Kebutuhan akan pembangunan daerah, betul-betul menjadi kebutuhan masyarakat atinya, program pembangunan yang direncanakan oleh DPRD harus benar-benar menjadi kebutuhan masyarakat dan atas kehendak masyarakat itu sendiri, bukan karena titipan golongan tertentu dan bermanfaat pada golongan tertentu pula atau karena titipan atau kehendak pejabat tertentu di lingkungan pemerintah daerah, Sehingga perencanaan APBD dari DPRD benar-benar mencerminkan rancangan APBD yang responsif.

Diberikan peluang yang sebesar-besarnya bagi masyarakat (Tokoh Masyarakat, Kalangan Perguruan Tinggi, Ormas, Orpol dan LSM). Untuk terlibat dan berperan aktif dalam perencanaan APBD yang dilakukan oleh DPRD maupun pengawasan atas perencanaan APBD, hal ini dibutuhkan dalam rangka adanya dukungan yang luas oleh masyarakat terhadap jalannya pemerintahan daerah, khususnya kebijakan yang dilakukan oleh DPRD.

Karakter yang menonjol dari negara demokrasi adalah adanya kebebasan sehingga adanya institusi pemerintahan di tingkat daerah artinya, adanya kebiasaan bagi masyarakat di daerah untuk memutuskan sendiri berbagai kepentingan dan kebutuhannya serta, adanya parakarsa sendiri dari berbagai komunitas masyarakat daerah untuk membuat peraturan dan programnya sendiri. Masyarakat diberi kebebasan seluas-luasnya untuk menentukan program dan kegiatan yang menjadi kebutuhannya melalui institusi DPRD.

Pelibatan masyarakat pada setiap siklus anggaran adalah penting untuk menimbulkan rasa memiliki dan tanggung jawab masyarakat umum terhadap keberhasilan penyelenggaraan anggaran itu sendiri. Dalam penyusunan anggaran pendapat daerah, kiranya diperhatikan sifat transparansi dan keterlibatan masyarakat dalam memberikan masukan dalam rangka penyusunan anggaran serta dalam hal pengawasan berbagai proyek pembangunan.

Pengawasan oleh masyarakat jadi penting artinya, para anggota DPRD yang tergabung dalam Badan Anggaran DPRD maupun Pimpinan DPRD dapat melakukan pekerjaannya di bidang anggaran, harus transparan dalam setiap perencanaan kebijakannya, tak terkecuali kebijakan penyusunan anggaran (APBD) serta dalam rangka akuntabilitas kinerja DPRD. Adanya transparansi dan akuntabilitas kinerja DPRD, merupakan salah satu dari ciri-ciri pelaksanaan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*), hal ini merupakan keniscayaan dalam sistem pemerintahan yang demokratis.

## **8. Fungsi Pengawasan**

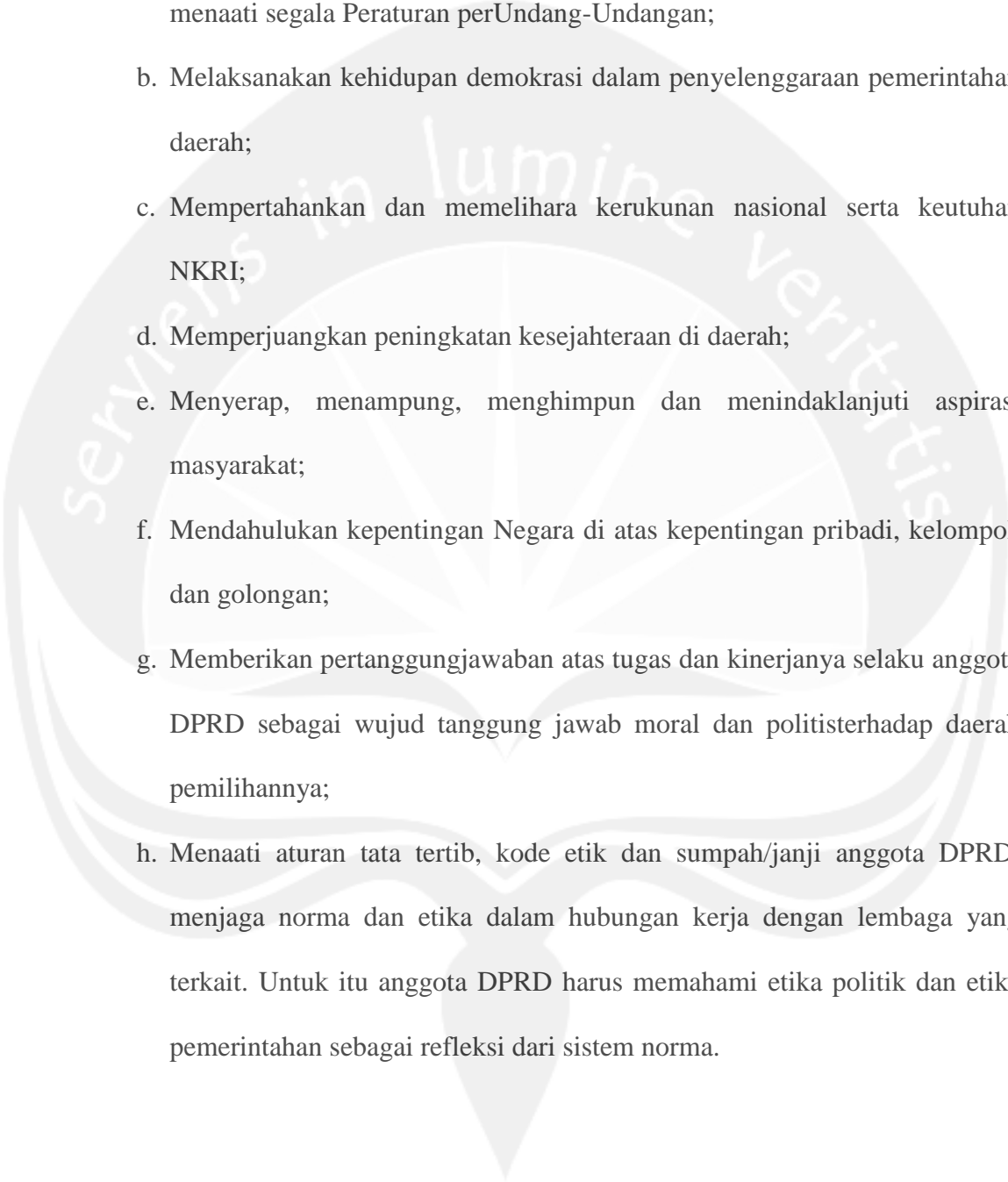
Fungsi pengawasan DPRD adalah untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan lainnya, pelaksanaan pengawasan terhadap PAD dari sektor retribusi, mengawasi kebijakan dan kinerja Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan pembangunan Daerah dan kerja sama Internasional di Daerah. Pengawasan yang dilakukan bukan bersifat teknis dan

detail seperti aparat pengawasan intern pemerintah dan atau Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sebagaimana telah disebutkan dalam Pasal 49 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdahulu bahwa Komisi mempunyai tugas pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang Komisi masing-masing. Jadi Pengawasan dilakukan melalui alat-alat kelengkapan DPRD, antara lain :

- a. Rapat dengar pendapat.
- b. Rapat kerja.
- c. Rapat pembahasan dalam Pansus.
- d. Pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna.
- e. Kunjungan kerja.

Pengawasan adalah salah satu fungsi dari DPRD meski demikian ada pula hak dan kewajiban yang melekat yang diatur dalam Pasal 44 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Menurut pasal tersebut DPRD mempunyai hak (a) interpelasi, (b) angket, (c) menyatakan pendapat. Adapun anggota DPRD mempunyai hak; (a) mengajukan rancangan PERDA, (b) mengajukan pertanyaan, (c) menyampaikan usul dan pendapat, (d) memilih dan dipilih, (e) membela diri, (f) imunitas, (g) protokoler, (h) keuangan dan administratif.

Kewajiban DPRD diatur dalam Pasal 45 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu:

- 
- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 dan menaati segala Peraturan perUndang-Undangan;
  - b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
  - c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan NKRI;
  - d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan di daerah;
  - e. Menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
  - f. Mendahulukan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
  - g. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;
  - h. Menaati aturan tata tertib, kode etik dan sumpah/janji anggota DPRD, menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait. Untuk itu anggota DPRD harus memahami etika politik dan etika pemerintahan sebagai refleksi dari sistem norma.

## **F. Tinjauan Terhadap Pengawasan**

### **1. Macam-macam pengawasan**

Adanya berbagai jenis kegiatan pembangunan di lingkungan pemerintahan menuntut penanganan yang lebih serius agar tidak terjadi pemborosan dan penyelewengan yang dapat mengakibatkan kerugian keuangan pada negara. Untuk menghindari hal tersebut maka diperlukan suatu sistem pengawasan yang tepat. Ini bertujuan untuk menjaga kemungkinan agar pelaksanaannya dapat berjalan dengan baik. Pengawasan secara umum diartikan sebagai suatu kegiatan administrasi yang bertujuan mengadakan evaluasi terhadap pekerjaan yang sudah diselesaikan apakah sesuai dengan rencana atau tidak. Pengawasan bukanlah dimaksudkan untuk mencari siapa yang salah atau yang benar tetapi lebih diarahkan kepada upaya untuk melakukan koreksi terhadap hasil kegiatan.

Menurut Situmorang dan Juhir (1994:22) maksud pengawasan adalah untuk:

- a. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak.
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang di buat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru.
- c. Mengetahui apakah penggunaan *budget* yang telah di tetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan.

- d. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah di tentukan dalam *planning* atau tidak.
- e. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah di tetapkan dalam *planning*, yaitu standard.

Menurut Rachman (dalam Situmorang dan Juhir, 1994:22) juga mengemukakan tentang maksud pengawasan, yaitu:

- a. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
- b. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.
- c. Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan-kegiatan yang salah.
- d. Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan apakah dapat diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut, sehingga mendapat efisiensi yang lebih besar.

Menurut Sule dan Saefullah (2005:317) fungsi pengawasan pada dasarnya merupakan proses yang dilakukan untuk memastikan agar apa yang telah direncanakan berjalan sebagaimana mestinya. Pengawasan termasuk identifikasi berbagai faktor yang menghambat sebuah kegiatan, dan juga pengambilan tindakan koreksi yang diperlukan agar tujuan organisasi dapat tetap tercapai.

Sebagai kesimpulan, fungsi pengawasan diperlukan untuk memastikan apa yang telah direncanakan dan dikoordinasikan berjalan sebagaimana mestinya ataukah tidak. Jika tidak berjalan dengan semestinya maka fungsi pengawasan juga melakukan proses untuk mengoreksi kegiatan yang sedang berjalan agar dapat tetap mencapai apa yang telah direncanakan.

Dari definisi yang telah dikemukakan dapat dilihat bahwa pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen. Kepentingannya tidak diragukan lagi seperti halnya dengan fungsi-fungsi manajemen lainnya, karena pengawasan dapat menentukan apakah dalam proses pencapaian tujuan telah sesuai dengan apa yang direncanakan ataukah belum. Terwujudnya tujuan yang dikehendaki oleh organisasi sebenarnya tidak lain merupakan tujuan dari pengawasan. Setiap kegiatan pada dasarnya selalu mempunyai tujuan tertentu. Pengawasan mutlak diperlukan dalam usaha pencapaian suatu tujuan.

Prajudi Atmosudirjo (1981:27) mendefinisikan pengawasan sebagai kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan dan apakah sebab-sebabnya.

Iman dan Siswandi ( 2009 : 195 ) mengemukakan bahwa pengawasan adalah sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan



sesuai yang direncanakan. Pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.

Dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa DPRD merupakan lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Yang dimaksud dengan lembaga Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemerintahan Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah.

Pada dasarnya ada beberapa jenis pengawasan yang dapat dilakukan, yaitu:

**a. Pengawasan Intern dan Ekstern.**

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan. Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*) atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap kementerian dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menempatkannya di bawah pengawasan Kementerian Dalam Negeri.

Pengawasan ekstern adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di

Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga negara yang terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya, BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, sehingga sudah sepatutnya di antara keduanya perlu terwujud harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan negara. Proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara obyektif aktivitas pemerintah.

#### **b. Pengawasan Preventif dan Represif**

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai, “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan.” Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di sisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal.

Di sisi lain, pengawasan represif adalah “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan.” Pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran. Anggaran yang telah ditentukan

kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

### **c. Pengawasan Aktif dan Pasif**

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk “pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan.” Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang melakukan pengawasan melalui “penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.” Di sisi lain, pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya.” Sementara, hak berdasarkan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.”

### **d. Pengawasan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) dan pemeriksaan kebenaran materiil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*).**

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya “korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri.” Dengan dijalankannya

pengawasan tersebut diharapkan pengelolaan dan pertanggung jawaban anggaran dan kebijakan negara dapat berjalan sebagaimana direncanakan.

## 2. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Maksud pengawasan adalah untuk mengetahui pelaksanaan kerja, hasil kerja, dan segala sesuatunya apakah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, serta mengukur tingkat kesalahan yang terjadi sehingga mampu diperbaiki ke arah yang lebih baik. Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, peraturan daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Menurut Griffin (dalam Sadu Wasistiono dan Yonatan 2009:114) bahwa pengawasan memiliki empat dasar tahapan yaitu:

- a. *Estabilish Standards*, dengan menetapkan kembali target atau program yang berikut untuk perbandingan yang membawa kinerja terukur. Standar pengawasan inipun selalu konsisten terhadap tujuan organisasi;
- b. *Measurement Performance*, ukuran kinerja yang tetap, kegiatan yang terus-menerus pada sebagian besar organisasi, untuk satu pengawasan yang efektif ukuran kinerja harus benar atau sah, harian, mingguan atau bulanan, penampilan ukuran pelayanan dari unit cost, kualitas produk dan

jumlahnya, penampilan pekerja sering diukur antara mutu dan jumlah terhadap hasil;

- c. *Compare Performance against standards*, membandingkan kembali kinerja, dengan standar, mungkin kinerja lebih tinggi, atau lebih rendah atau sama dengan standar;
- d. *Consider Corrective action*, keputusan untuk mengambil tindakan yang berat manajer memerlukan analisis dan keahlian diagnostic, meneliti tingkat penyimpangan atau merubah standar atau ukuran atau norma.

Pengawasan memiliki urgensi dalam memaksimalkan tujuan, namun seperti dikatakan Sumitro Djojohadikusumo (Salindeho, 1995:25) bahwa pengawasan memang telah dilakukan oleh para pejabat yang berwenang yang disertai tanggungjawab tetapi kemampuan sampai tingkat yang efektif belum dicapai. Dalam hubungan ini, pendayagunaan aparatur pemerintah terkait dengan aspek pengawasan disebabkan lima tantangan yang sering dihadapi, yaitu :

- a. Bagaimana meningkatkan sikap dan orientasi aparatur pemerintah terhadap pembangunan sehingga mampu bertindak sebagai pemrakarsa pembaharuan dan penggerak pembangunan.
- b. Bagaimana mewujudkan kemampuan aparatur pemerintah agar berhasil mempergunakan sumber-sumber yang tersedia dengan kapasitas dan produktivitas optimal dalam penyelenggaraan administrasi pelaksanaan program-program pembangunan .

- c. Bagaimana mengusahakan agar aparat pemerintah dapat meningkatkan mobilisasi dana pembangunan yang berasal dari sumber-sumber dalam negeri.
- d. Bagaimana meningkatkan kemampuan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan pada aparat pemerintah di tingkat daerah
- e. Bagaimana aparat pemerintah dapat meningkatkan dayaguna sejalan dengan upaya penyerasian antara pembangunan sektoral dan pembangunan nasional.

Sehubungan dengan kelima deretan tantangan di atas, maka tujuan peningkatan serta pembudayaan pengawasan dimaksud meliputi :

Pertama, menumbuhkan budaya pengawasan dan fungsi pengawasan serta membuat pengawasan berjalan secara wajar, efektif dan efisien. Kedua, meningkatkan pendayagunaan pelaksanaan pengawasan dalam tubuh aparat pemerintah. Ketiga, meningkatkan disiplin aparat pemerintah sehingga dapat mendukung terwujudnya disiplin nasional.

Pengawasan dan otoritas sesuai pandangan Nicholas Henry (1995:119) harus berbuat dengan mengikuti perubahan organisasi. Oleh karena itu menurut Henry dengan mengutip Morris Janowitz menyarankan agar model lama dan tertutup dari gaya pengawasan dan otoritas militer tradisional (yang punya segi dominasi) sudah tidak cocok lagi karena sehubungan dengan pesatnya kemajuan teknologi.

Sementara berkaitan dengan tujuan pengawasan, Menurut Sule dan Saefullah (2005 :318-319) ada empat tujuan pengawasan yang meliputi : adaptasi lingkungan, meminimumkan kegagalan, meminimumkan biaya, dan mengantisipasi kompleksitas dari organisasi.

- a. Adaptasi lingkungan, adalah agar perusahaan dapat terus menerus beradaptasi dengan perubahan yang terjadi di lingkungan perusahaan, baik lingkungan yang bersifat internal maupun lingkungan eksternal.
- b. Meminimumkan kegagalan, adalah ketika perusahaan melakukan kegiatan produksi misalnya perusahaan berharap agar kegagalan seminimal mungkin.
- c. Meminimumkan biaya, adalah ketika perusahaan mengalami kegagalan.
- d. Antisipasi kompleksitas organisasi, adalah agar perusahaan dapat mengantisipasi berbagai kegiatan organisasi yang kompleks.

Menurut Siswandi (2009 : 83-84) bahwa tujuan pengawasan adalah :

- a. Pengukuran kepatuhan terhadap kebijakan, rencana, prosedur, peraturan dan hukum yang berlaku
- b. Menjaga sumber daya yang dimiliki organisasi
- c. Pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan oleh organisasi
- d. Dipercayainya informasi dan keterpaduan informasi yang ada di dalam organisasi

- e. Kinerja yang sedang berlangsung dan kemudian membandingkan kinerja aktual dengan standar serta menetapkan tingkat penyimpangan yang kemudian mencari solusi yang tepat.

Tujuan pengawasan menurut Soekarno (dalam Safrudin, 1995 : 36) adalah untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan, mengetahui apakah sesuatu dilaksanakan sesuai dengan instruksi serta asas yang ditentukan, mengetahui kesulitan-kesulitan dan kelemahan-kelemahan dalam bekerja, mengetahui apakah sesuatu berjalan efisien atau tidak, dan mencari jalan keluar jika ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan, atau kegagalan ke arah perbaikan. Berdasarkan pendapat para ahli di atas, dapat diketahui bahwa pada pokoknya tujuan pengawasan adalah :

- a. Membandingkan antara pelaksanaan dengan rencana serta instruksi-instruksi yang telah dibuat.
- b. Untuk mengetahui ada tidaknya kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan atau kegagalan-kegagalan serta efisiensi dan efektivitas kerja.
- c. Untuk mencari jalan keluar apabila ada kesulitan, kelemahan dan kegagalan, atau dengan kata lain disebut tindakan korektif.

### **3. Urgensi Pengawasan**

Mengingat bahwa Peraturan Daerah merupakan kebijakan sekaligus sebagai produk hukum yang tertinggi di tingkat daerah yang dikeluarkan atas



inisiatif DPRD maupun eksekutif merupakan cerminan arah penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka sudah sepantasnya setelah merumuskan dan mengesahkan suatu peraturan daerah DPRD harus melaksanakan fungsi pengawasannya atas implementasi peraturan daerah tersebut. Hal ini dilakukan untuk mengetahui apakah sudah sesuai dengan aturan yang telah disepakati bersama dan apakah sesuai dengan aspirasi masyarakat banyak.

Landasan filosofis Pengelolaan Keuangan Daerah adalah dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang diikuti dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang, sehingga perlu dikelola dalam satu sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pengawasan pada dasarnya upaya penegakan disiplin nasional dan mencegah deviasi sekaligus menanggulangi ekonomi biaya tinggi serta menciptakan efisiensi nasional. Dalam kaitan ini Bohari (1995:5) menganggap bahwa tujuan utama pengawasan bermaksud untuk memahami apa yang salah demi perbaikan di masa datang, dan mengarahkan seluruh kegiatan-kegiatan

dalam rangka pelaksanaan dari pada suatu rencana sehingga dapat diharapkan suatu hasil yang maksimal. Esensinya membantu agar sasaran dapat dicapai secara dini, menghindari terjadinya penyimpangan, penyalahgunaan wewenang, pemborosan dan pembocoran dana-dana pembangunan.

Dalam rangka lebih memantapkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggungjawab pembiayaan pemerintah dan pembangunan daerah yang bersumber dari pendapatan asli daerah, khususnya yang berasal dari retribusi daerah harus dipungut dan dikelola secara lebih bertanggungjawab. Pemerintah Daerah perlu memiliki komitmen bahwa anggaran daerah adalah perwujudan amanat rakyat kepada pihak eksekutif dan legislatif, dalam rangka mencapai peningkatan kesejahteraan masyarakat sesuai strategi yang telah ditetapkan.

Pasal 1 angka 64 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah menegaskan Retribusi Daerah, yang selanjutnya disebut Retribusi, adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Dalam banyak hal dana alokasi dari pusat tidak sepenuhnya dapat diharapkan menutup seluruh kebutuhan pengeluaran daerah. Pemberian peluang untuk mengenakan pungutan diharapkan dapat menutupi kekurangan kebutuhan pengeluaran dari daerah sesuai kriteria yang ditetapkan dalam Undang-Undang.

Anggaran diperoleh dari uang rakyat yang dipungut melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) seperti pajak daerah, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Juga diperoleh dari dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah yang dapat berupadana hibah, dana darurat, dana bagi hasil pajak. Untuk itu Anggaran daerah (APBD) harus mengacu pada prinsip-prinsip berikut, (Mardiasmo, 2002:67-68) otorisasi oleh legislatif, komprehensif, keutuhan anggaran, *nondiscretionary appropriation*, periodik, akurat, jelas dan diketahui publik.

#### **4. Obyek Pengawasan**

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Salah satu kriteria penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan Daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya adalah kemampuan *self supporting* dalam bidang keuangan.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah menetapkan ketentuan-ketentuan pokok yang memberikan pedoman kebijaksanaan dan arahan bagi Daerah dalam pelaksanaan pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Selain itu

juga menetapkan pengaturan yang cukup rinci untuk menjamin prosedur umum perpajakan dan Retribusi Daerah. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagai subsistem Pemerintahan Negara dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan dan pelayanan Masyarakat sebagai Daerah Otonomi.

Dalam rangka mengoptimalisasikan Pendapatan Asli Daerah, Retribusi Daerah yang terdiri: Retribusi Jasa Umum antara lain Pelayanan Kesehatan dan Pelayanan Persampahan, Jasa Usaha dan Retribusi Perijinan tertentu merupakan sektor yang sangat besar untuk digali dan diperluas pengelolaannya. Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu mengawasi sumber-sumber keuangan ini untuk memenuhi kebutuhan pembiayaan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Tuntutan peningkatan PAD semakin besar seiring dengan semakin banyaknya kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah disertai pengalihan personil, peralatan, pembiayaan dan dokumentasi (P3D) ke daerah dalam jumlah besar.

Anggaran diperoleh dari uang rakyat yang dipungut melalui Pendapatan Asli Daerah (PAD) seperti pajak daerah, retribusi, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Anggaran juga diperoleh dari dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah seperti dana hibah, dana darurat, dana bagi hasil pajak. Untuk itu Anggaran daerah (APBD) harus mengacu pada prinsip-prinsip berikut, (Mardiasmo, 2002: 67-68) otorisasi oleh

legislatif, komprehensif, keutuhan anggaran, *nondiscretionary appropriation*, periodik, akurat, jelas dan diketahui publik.

Untuk dapat memiliki keuangan yang memadai dengan sendirinya Daerah membutuhkan sumber keuangan yang cukup pula. Dalam Pasal 6 Ayat (1) huruf a sampai huruf d Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ditentukan bahwa :

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Daerah sendiri, yang terdiri dari:

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
- d. Sumber PAD lainnya yang sah;

Dari ketentuan tersebut di atas maka pendapatan Daerah dapat dibedakan ke dalam dua jenis yaitu: Pendapatan Asli Daerah dan pendapatan non-asli Daerah. Di samping itu dalam Pasal 7, Pasal 8 dan Pasal 9, menegaskan pada bentuk pemungutannya. Sejalan dengan upaya untuk menerapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik, perlu pula dilakukan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Perubahan dalam pengelompokan transaksi pemerintah tersebut dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, memberikan gambaran yang objektif dan proporsional

mengenai kegiatan pemerintah, menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sektor publik, serta memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah.

## **5. Kewenangan DPRD Dalam Pengawasan**

Pasal 49 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan bahwa Komisi mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang Komisi masing-masing. Selain itu dalam Pasal 43 ayat (1) huruf a, b dan c, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, masing-masing sudah menjelaskan mengenai hak dari DPRD.

Pengawasan yang dilakukan bukan bersifat teknis dan detail seperti aparat pengawasan intern Pemerintah dan atau BPK. Sebagaimana telah disebutkan pada Pasal 49 ayat (1) huruf c Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdahulu bahwa Komisi mempunyai tugas pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang Komisi masing-masing. Jadi Pengawasan dilakukan melalui alat-alat kelengkapan DPRD, antara lain :

- a. Rapat dengar pendapat.
- b. Rapat kerja.

- c. Rapat pembahasan dalam Pansus.
- d. Pemandangan umum fraksi-fraksi dalam rapat paripurna.
- e. Kunjungan kerja.

Sudah seharusnya di dalam membahas masalah kedudukan dan fungsi DPRD dalam sistem pemerintahan di Indonesia ini selalu menggunakan tolak ukur ideologi nasional dan konstitusi nasional, agar kesimpulan-kesimpulan yang diperoleh serta di dalam upaya meningkatkan kemampuan DPRD dalam menjalankan fungsi-fungsi yang diemban tidak keluar dari relnya. Sistem demokrasi yang dianut dan tatanan penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang merupakan Negara kesatuan ini. Dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah Dan DPRD bersama-sama tapi dalam tugas dan fungsi yang berbeda. Perpaduan dari tugas dan wewenang Pemerintah Daerah bersama-sama dengan DPRD adalah merupakan wujud daripada penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, maka Pemerintah Daerah dengan DPRD harus dapat berfungsi sesuai tugas pokok masing-masing sehingga terwujud Pemerintahan Daerah yang baik.

## **G. Pemerintahan Daerah**

### **1. Kewenangan Pemerintah Daerah**

Negara menjadi organ yang superior, tidak pernah salah, tidak terbantahkan, dan sebagai manifestasi dari jagat raya (*makrokosmos*). Dengan

kata lain ide negara (dan rakyat) sebagai suatu kesatuan yang utuh (*integral*) merupakan refleksi dari bentuk Negara Persatuan (*Organis State*). Inilah yang menandai karakter hubungan Pusat-Daerah sehingga daerah adalah subordinatif dari pusat.

Istilah “pemerintahan daerah” dipergunakan untuk menyebut satuan pemerintahan di bawah pemerintah pusat yang memiliki wewenang pemerintahan sendiri. Dalam konteks Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Tahun 1945. Istilah “Pemerintahan di Daerah” lebih tepat dipergunakan untuk menyebut satuan-satuan atau organ-organ pemerintahan pusat yang ditempatkan di daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dalam arti luas. “Pemerintahan di Daerah” sebenarnya bukan berada dalam lingkup pembicaraan mengenai Pemerintahan Daerah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 Hasil Amandemen. (H. Cipto Handoyo 2009:183-184)

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia 1945, yang menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Dengan demikian telah



banyak produk undang-undang yang telah dilahirkan untuk mengatur tentang pemerintahan daerah dimaksud.

Kaitannya dengan persoalan kewenangan pemerintahan daerah tersebut, oleh (Jimly Asshiddiqie dalam M.R. Khairul Muluk. 2009:412), menyimpulkan beberapa poin penting berdasarkan kajian dari Pasal 18 UUD 1945 tersebut antara lain (i) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; (ii) memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum (iii) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat; dan (iv) menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Salah satu produk Undang-undang yang menyatakan tentang pembagian wilayah serta kewenangan adalah dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Lebih lanjut, pada ayat (3) dari Pasal 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan

tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga diatur tentang pola atau desain menyangkut hubungan antara pusat dan daerah. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7), pada Pasal 2 ayat (4) bahwa:

“Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya.”

Kata pemerintah adalah Pemerintah Pusat. Dalam penjelasan Pasal 2 ayat (4) tersebut diuraikan bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan maka Pemerintah Daerah harus mempunyai hubungan baik dengan pemerintah pusat maupun dengan pemerintah daerah lainnya dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bentuk hubungan yang diselenggarakan disesuaikan dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Pada Pasal 2 ayat (5) ditentukan, “Hubungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya”.

Pasal 2 ayat (6) menentukan, “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras.”

Menurut penulis hubungan kewenangan dan keuangan merupakan hal serius yang perlu mendapatkan perhatian. Sejumlah kewenangan yang

diberikan oleh pemerintah pusat memerlukan pendanaan yang memadai sehingga urusan tersebut dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Mengenai kewenangan yang didapat oleh pemerintah daerah adalah pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat untuk mengurus daerahnya secara mandiri. Otonomi daerah disini tidak merupakan pendelegasian wewenang, melainkan pemberian atau pelimpahan wewenang. Dengan demikian si penerima wewenang mempunyai otoritas penuh untuk mengatur dan menjalankannya sesuai dengan cara masing-masing (Juli, P, Saragih. 2003:41).

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan itu diperoleh melalui tiga cara, yaitu:

**a. Atribusi**

Dalam istilah hukum, atribusi diterjemahkan sebagai “pembagian (kekuasaan); dalam kata *atributie van rechtsmacht*; pembagian kekuasaan pada berbagai instansi (kompetensi mutlak), sebagai lawan dari *distributie van rechtsmacht*”. Salah satu kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kepada pemerintah adalah atribusi. Mengenai pengertian atribusi Indroharto mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang dilakukan oleh *original legislator* ataupun *delegated legislator*. (H. Juniarso Ridwan & Achmad Sodik Sudrajat 2009:138-139)

## **b. Delegasi**

Dalam istilah hukum yang dimaksud dengan delegasi adalah penyerahan wewenang dari jabatan yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan seperti ini dianggap tidak bisa dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuatan. Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi tersebut terdapat syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi
- 4) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- 5) Peraturan kebijakan, artinya dengan memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

### **c. Mandat**

Wewenang yang didapat melalui atribusi dan delegasi bisa dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan jika pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup untuk melakukan sendiri. HD. Van Wijk dalam (H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2010:138).menjelaskan arti mandat adalah suatu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh oragan lain atas namanya. Berbeda dengan delegasi, mengenai mandat, pemberi mandat tetap berwenang untuk melakukan sendiri wewenangnya apabila ia menginginkan, dan memberi petunjuk kepada mandataris tentang apa yang diinginkannya. Mandat atau pemberi mandat tetap bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh mandataris.

Menurut Rasyid dalam (J.Kaloh, 2007:9), desentralisasi dan otonomi daerah mempunyai tempatnya masing-masing. Istilah otonomi lebih pada *political aspect* (aspek politik - kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Jika dilihat dari konteks *sharing of power* (berbagi kekuasaan), kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan yang erat dan tidak dapat dipisahkan.

Dalam pengertian tersebut, wacana otonomi daerah berarti menyangkut ruang kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah.Ruang kewenangan

penyelenggaraan pemerintahan daerah atau wewenang rumah tangga daerah berarti tidak lain adalah berbicara mengenai substansi dari otonomi daerah.

## **2. Keuangan Pemerintahan Daerah**

Desentralisasi, khususnya otonomi dimanapun tidak dapat dipisahkan dari masalah keuangan. Hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri menyiratkan pula makna “membelanjai diri sendiri”. Membelanjai diri sendiri atau pendapatan sendiri, menunjukkan bahwa daerah harus mempunyai sumber-sumber pendapatan sendiri. Salah satu sumber pendapatan asli adalah pungutan yang diperoleh dari pajak atau retribusi. Kewenangan untuk mengenakan pungutan, bukan sekedar sebagai sumber pendapatan, tetapi sekaligus melambangkan kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah bersangkutan.

- a. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menegaskan pengertian tentang keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dalam Pasal 2 menegaskan tentang Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi penerimaan daerah dan pengeluaran daerah, termasuk kekayaan negara/kekayaan

daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, juga kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa keuangan daerah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari keuangan negara. Atau dengan kata lain keuangan daerah merupakan satu mata rantai utuh dengan keuangan negara.

- b. Pengelolaan keuangan daerah di Indonesia dapat ditelusuri dari skema keuangan pemerintahan daerah yang tertuang secara resmi dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 juncto Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Kini peraturan tersebut, telah disempurnakan sehingga penerimaan pemerintahan daerah dapat disimak dalam Undang-Undang Nomor 32 dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- c. Kemampuan daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat kepada masyarakat sangat tergantung pada kemampuan pendanaannya. Untuk itu, perlu dipahami terlebih dahulu berbagai jenis sumber pendapatan daerah. Hal ini kemukakan oleh Humes, bahwa pada prinsipnya sumber keuangan daerah itu ada tiga, yakni : *locally raised revenue* (atau pendapatan asli daerah), *transferred or assigned income*

(dana transfer dari pemerintahan atasan), *loans* (pinjaman) (M.R. Khairul Muluk. 2009:142).

- d. Ada hubungan yang sangat kuat antara desentralisasi fiskal dengan devolusi (desentralisasi politik). Ketika desentralisasi fiskal berarti pemerintah atasan menyerahkan pengaruh atas keputusan anggaran dan pengeluaran kepada pemerintah bawahan maka seharusnya didahului oleh adanya desentralisasi politik. Desentralisasi fiskal tanpa desentralisasi politik maka sulit mewujudkan adanya desentralisasi sejati, yang benar-benar mampu mencerminkan kepentingan dan aspirasi daerah. desentralisasi fiskal membutuhkan adanya akuntabilitas terhadap masyarakat dan lembaga di daerah ketimbang terhadap atasan di luar daerah.
- e. Sebaliknya, devolusi juga membutuhkan adanya desentralisasi fiskal untuk menopang kemandirian pemerintahan daerah dalam mengatur dan mengurus fungsi-fungsi yang diembannya. Ada tiga sumber daya yang harus dikelola oleh pemerintah daerah guna mencapai tujuan yang telah ditentukan, yakni pengelolaan atas pegawai dan keuangan, serta adanya dukungan politik. Kemampuan pemerintah daerah untuk menyediakan layanan publik sangat tergantung pada kemampuan keuangannya. Tanpa uang, pemerintah daerah tidak dapat membayar pegawai, perlengkapan dan peralatan, serta berbagai kontrak penyediaan layanan lokal, dan lain sebagainya. Dengan demikian, desentralisasi fiskal dan devolusi tampak



sebagai dua sisi yang berbeda dari satu koin mata uang yang sama sehingga desentralisasi fiskal menuntut adanya devolusi, begitu pula sebaliknya.

- f. Desentralisasi fiskal juga menyangkut desentralisasi otoritas pengambilan keputusan mengenai pengeluaran dalam rangka pelayanan pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (*expenditure assignment*). World Bank (1988) mengungkapkan bahwa otoritas diperlukan agar pemerintah daerah mampu melakukan manajemen pengeluaran publik secara tepat, yang mempunyai ciri sebagai berikut : (a) secara memadai ia mampu mengendalikan keseluruhan pendapatan dan pengeluaran, dan (b) secara tepat mengalokasikan sumber-sumber publik ke dalam berbagai sektor dan program, serta (c) menjamin bahwa lembaga pemerintah beroperasi seefisien mungkin.

### **3. Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah**

Menurut Nick Devas, Hubungan keuangan pusat dan daerah menyangkut pembagian. Hubungan ini menyangkut pembagian tanggungjawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu antara tingkat-tingkat pemerintahan dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan-kegiatan itu. Tujuan utama hubungan ini ialah mencapai perimbangan antara berbagai pembagian ini, bagaimana agar antara potensi dan sumber daya masing-masing daerah dapat sesuai (Devas, Nick, 41:1989).

Lebih lanjut beliau mengatakan, hubungan pusat-daerah menyangkut pembagian kekuasaan dalam pemerintahan. Hak mengambil keputusan mengenai anggaran pemerintah, cara memperoleh dan membelanjakannya, unsur yang sangat penting untuk menjalankan kekuasaan. Hubungan keuangan pusat-daerah mencerminkan tujuan politik yang mendasar sekali karena peranannya dalam menentukan bobot kekuasaan yang dijalankan pemerintah daerah dalam keseluruhan sistem pemerintahan. Hubungan ini harus serasi dengan peranan yang dimainkan oleh pemerintah daerah.

Hubungan keuangan pusat dan daerah dilakukan sejalan dengan prinsip perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah digariskan dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintahan dan pemerintah daerah. Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan bagian pengaturan yang tidak terpisahkan dari sistem keuangan negara dan dimaksudkan untuk mengatur sistem pendanaan atas kewenangan pemerintahan yang diserahkan, dilimpahkan, dan ditugaskan kepada daerah.

Perimbangan keuangan dilaksanakan sejalan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah. Pengaturan

perimbangan keuangan tidak hanya mencakup aspek pendapatan daerah, tetapi juga mengatur aspek pengelolaan dan pertanggungjawabannya.

Hubungan keuangan pusat dan daerah dalam rangka otonomi daerah dilakukan dengan memberikan kebebasan kepada daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, telah menetapkan dasar-dasar pendanaan pemerintahan daerah sebagai berikut. Sesuai dengan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai APBD. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka tugas pembantuan didanai APBN. Pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan/atau penugasan dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan dari pemerintah kepada pemerintah daerah diikuti dengan pemberian dana yang disesuaikan dengan besarnya beban kewenangan yang dilimpahkan dan/atau tugas pembantuan yang diberikan.

Bagir Manan berpendapat bahwa kewenangan untuk mengenakan pungutan bukan sekedar sebagai sumber pendapatan, tetapi sekaligus melambangkan kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah yang bersangkutan. Sumber pendapatan asli yang utama (pada umumnya) adalah pajak dan retribusi. Kedua sumber ini

sangat tergantung kepada pusat. Sesuai dengan pembawaannya (karakteristiknya), urusan keuangan dimanapun senantiasa dikategorikan sebagai urusan yang diatur dan diurus oleh pusat. Daerah hanya boleh mengatur dan mengurus sepanjang ada penyerahan dari Pusat yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, (Bagir Manan, 1994:204-205).

Lebih lanjut (Bagir Manan, 1994:204-205) mengatakan, karena bersifat *statutory*, maka pada dasarnya ketergantungan daerah pada pusat di bidang keuangan akan selalu ada terlepas dari apakah sumber pendapatan asli daerah tersebut, cukup atau tidak cukup membelanjai diri sendiri. Kalaupun kemandirian itu ada, bukanlah kemandirian penuh. Kemandirian hanya terbatas pada kebebasan menentukan sendiri peruntukan dan cara menggunakan pendapatan asli daerah tersebut. Ini pun akan lebih dibatasi oleh mekanisme pengawasan preventif (pengesahan anggaran pendapatan dan belanja daerah).

Tingkat ketergantungan akan menjadi lebih besar, apabila:

- a. Terdapat keengganan Pusat (meskipun tidak semuanya) untuk mengalihkan sumber pendapatan kepada daerah.
- b. Pusat berpendapat bahwa pajak daerah tertentu secara politis tidak menguntungkan, karena itu pusat mengadakan berbagai pembatasan dan sebagai pengganti kepada daerah diberikan (*grant*).
- c. Sumber-sumber pendapatan daerah sangat terbatas.

Dapat dianalisa bahwa, penyelesaian hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah tidak terletak pada upaya melepaskan ketergantungan Daerah kepada pusat. Inti penyelesaian terletak pada upaya menciptakan sistem hubungan agar ketergantungan kepada Pusat tidak menyebabkan Daerah kehilangan keleluasan atau kebebasan mengatur sendiri urusan rumah tangganya.

#### **4. Pendapatan Asli Daerah**

Pasal 157 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu: hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan Lain-Lain PAD yang Sah. Selanjutnya Pasal 158 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ditetapkan dengan Undang-Undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Perda.

Sementara itu, dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menegaskan mengenai sumber penerimaan daerah dalam melaksanakan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah sebagaimana dimaksud bersumber dari:

- a. Pendapatan Asli Daerah;
- b. Dana Perimbangan; dan
- c. Lain-lain Pendapatan.

Yang dimaksud dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD) bersumber dari:

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
- d. lain-lain PAD yang sah.

Pengalaman selama ini menunjukkan, bahwa hampir di semua Daerah prosentase Pendapatan Asli Daerah (PAD) relatif kecil. Pada umumnya APBD suatu daerah didominasi oleh sumbangan Pemerintah Pusat dan sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Rozali Abdullah, hal ini menyebabkan daerah sangat tergantung kepada pemerintah pusat, sehingga kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi yang mereka miliki sangat terbatas. Rendahnya PAD dari suatu daerah bukanlah disebabkan oleh karena secara struktural daerah memang miskin atau tidak memiliki sumber-sumber keuangan yang potensial, tetapi lebih banyak disebabkan oleh kebijakan Pemerintah Pusat, (Rozali Abdullah. 1999:46-47).

Lebih lanjut Rozali menyatakan, untuk dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sumber pajak dan retribusi daerah, Pemerintah Daerah harus meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang

dimilikinya terutama aparat perpajakan, sehingga mampu menggali sumber-sumber pajak dan retribusi daerah. Usaha lain yang dapat dilakukan yaitu menarik investor agar bersedia menanamkan modalnya di daerah, dengan melakukan promosi serta menciptakan suasana yang kondusif untuk dunia usaha. Di samping itu perlu upaya untuk mengembangkan Perusahaan Daerah, baik dengan membentuk perusahaan daerah yang baru di bidang yang dianggap potensial atau merestrukturisasi Perusahaan Daerah yang sudah ada, guna dapat memberikan keuntungan buat daerah, (Rozali Abdullah. 1999:46-47).

Berdasarkan fakta yang ada bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) di hampir semua daerah di Indonesia sangat kecil persentasenya. Pada umumnya APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) suatu daerah didominasi oleh Pemerintah Pusat dan transfer lain-lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini menyebabkan daerah sangat tergantung kepada Pemerintah Pusat, sehingga kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi yang mereka miliki sangat terbatas.

Hal senada juga dikatakan Ahmad Yani, rendahnya PAD dari suatu daerah bukanlah disebabkan karena secara struktural daerah memang miskin atau tidak memiliki sumber-sumber keuangan yang potensial, tetapi lebih banyak disebabkan oleh kebijakan pemerintah pusat yang menguasai sumber-sumber keuangan yang potensial. (Ahmad Yani. 2002:3). Lebih jauh mengenai perpajakan dan permasalahannya perlu dikemukakan pendapat Reksohadiprodjo (1996 : 74-78), yaitu bahwa beberapa masalah yang sering

dihadapi sistem pajak di daerah secara keseluruhan. Di antaranya adalah adanya kemampuan menghimpun dana yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah lainnya, yang disebabkan karena perbedaan dalam resources endowment, tingkat pembangunan, dan derajat urbanisasi. Masalah lainnya adalah terlalu banyaknya jenis pajak daerah dan sering tumpang tindih satu dengan yang lainnya. Tidak ada perbedaan yang jelas antara pajak dengan pungutan lainnya, dan masalah biaya administrasi pajak yang tinggi.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, menegaskan pengertian tentang prinsip kebijakan perimbangan keuangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) yaitu Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan subsistem Keuangan Negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Lebih lanjut, pada ayat (2) dan ayat (3) dari Pasal tersebut menyatakan;

Ayat (2);

“Pemberian sumber keuangan Negara kepada Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.”

Ayat (3)

“Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.”

Sebagai konsekuensi dari pembagian tugas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun



2004 tentang Pemerintahan Daerah disertai dengan perimbangan keuangan dari pemerintah pusat ke Pemerintah Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut M. Ismail dalam (Adrian Sutedi, 2009:9). Tanpa adanya otonomi keuangan daerah tidak akan pernah ada otonomi bagi daerah. Jadi kedua Undang-Undang tersebut saling melengkapi.

Dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, juga mengatur tentang sumber-sumber keuangan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Yang dimaksud dengan pendapatan daerah bersumber dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan. Yang dimaksud dengan pembiayaan adalah bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Kebebasan untuk berkreasi dalam menggali sumber-sumber pendapatan bagi daerah tidak boleh menyebabkan terjadinya ekonomi biaya tinggi. Hal ini seperti yang dinyatakan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 yaitu dalam upaya meningkatkan PAD, Daerah dilarang:

- a. menetapkan Peraturan Daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi; dan

- b. menetapkan Peraturan Daerah tentang pendapatan yang menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antardaerah, dan kegiatan impor/ekspor.

Menurut Halim dalam (Adrian Sutedi 2009:67), ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi sebagai berikut:

- a. Kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu, PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kedua kunci tersebut akan mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Secara konseptual, pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan. Kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah.

Kinerja keuangan daerah dapat dipergunakan derajat kemandirian daerah untuk mengukur seberapa jauh penerimaan dari daerah dalam memenuhi kebutuhan daerah. Semakin sedikit sumbangan dari pusat, semakin tinggi

derajat kemandirian suatu daerah tersebut semakin mampu membiayai pengeluarannya sendiri tanpa bantuan dari pemerintah pusat.

Secara umum, semakin tinggi kontribusi Pendapatan Asli Daerah dan semakin tinggi kemampuan daerah untuk membiayai kemampuannya sendiri akan menunjukkan kinerja keuangan daerah yang positif. Dalam hal ini, kinerja keuangan positif dapat diartikan sebagai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai kebutuhan daerah dan mendukung pelaksanaan otonomi daerah pada daerah tersebut.

Desentralisasi fiskal daerah menunjukkan seberapa besar ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap pemerintah pusat dalam membiayai pembangunan. Untuk mengetahui seberapa besar tingkat ketergantungan tersebut maka dilakukan dengan menggunakan ukuran apa yang disebut Derajat Desentralisasi Fiskal dengan berbagai proxy sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Rouhaty Nur Hikmah (Sukanto Reksohadiprojo, 1999) sebagai berikut :

- (a)  $\frac{\text{Pendapatan Asli Daerah (PAD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \times 100\%$   
 $\frac{\text{Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak untuk Daerah (BHPBP)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \times 100\%$
- (b)  $\frac{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \times 100\%$
- (c)  $\frac{\text{Sumbangan Daerah (SB)}}{\text{Total Penerimaan Daerah (TPD)}} \times 100\%$

Total Penerimaan Daerah TP

Dimana :  $TPD = PAD + BHPBP + SB$ , kalau hasilnya tinggi, derajat desentralisasinya besar (mandiri).

### **e. Pajak Daerah**

Pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh daerah kepada orang pribadi atau badan tanpa imbalan langsung yang seimbang. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dipaksakan, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Dalam Pasal 158 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan tentang pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan. dengan Undang-Undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Perda. Hal ini mengisyaratkan, bahwa pajak daerah dan retribusi daerah harus dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah. oleh sebab itu Pemerintah Daerah dituntut untuk membuat Peraturan Daerah terkait dengan pajak daerah dan retribusi daerah yang hendak dikelola.

Pajak daerah untuk tingkat Kabupaten/Kota yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 adalah sebagaimana di bawah ini:

- 1) Pajak Hotel
- 2) Pajak Restoran
- 3) Pajak Hiburan
- 4) Pajak Reklame
- 5) Pajak Penerangan Jalan
- 6) Pajak Mineral Bukan Logam dan Buatan

- 7) Pajak Parkir
- 8) Pajak Air Tanah
- 9) Pajak Saran Burung Walet
- 10) Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan
- 11) Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

#### **f. Retribusi Daerah**

Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Jasa tersebut dapat dikatakan bersifat langsung, yaitu hanya yang membayar retribusi yang menikmati balas jasa dari negara.

Retribusi menurut Siahaan (2010;5) adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada Negara. Jasa tertentu yang diberikan oleh Negara bagi penduduknya secara perorangan dan beberapa ciri yang melekat pada retribusi daerah yang saat ini dipungut di Indonesia adalah sebagai berikut:

- 1) Retribusi merupakan pungutan yang dipungut berdasarkan undang-undang yang dan peraturan daerah yang berkenaan
- 2) Hasil penerimaan retribusi masuk ke kas pemerintahan daerah

- 3) Pihak yang membayar retribusi mendapatkan kontra prestasi (balas jasa) secara langsung dari pemerintah daerah atas pembayaran yang dilakukannya.
- 4) Retribusi terutang apabila ada jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dinikmati oleh orang atau badan.
- 5) Sanksi yang dikenakan pada retribusi adalah sanksi secara ekonomis, yaitu jika tidak membayar retribusi, tidak akan memperoleh jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Retribusi ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah tentang retribusi tidak dapat berlaku surut. Peraturan Daerah tentang retribusi sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai:

- 1) Nama, objek dan subjek retribusi;
- 2) Golongan retribusi;
- 3) Cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan;
- 4) Prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi;
- 5) Struktur dan besarnya tarif retribusi
- 6) Wilayah pemungutan
- 7) Tata cara pemungutan;
- 8) Sanksi administrasi
- 9) Tata cara penagihan; dan
- 10) Tanggal mulai berlakunya

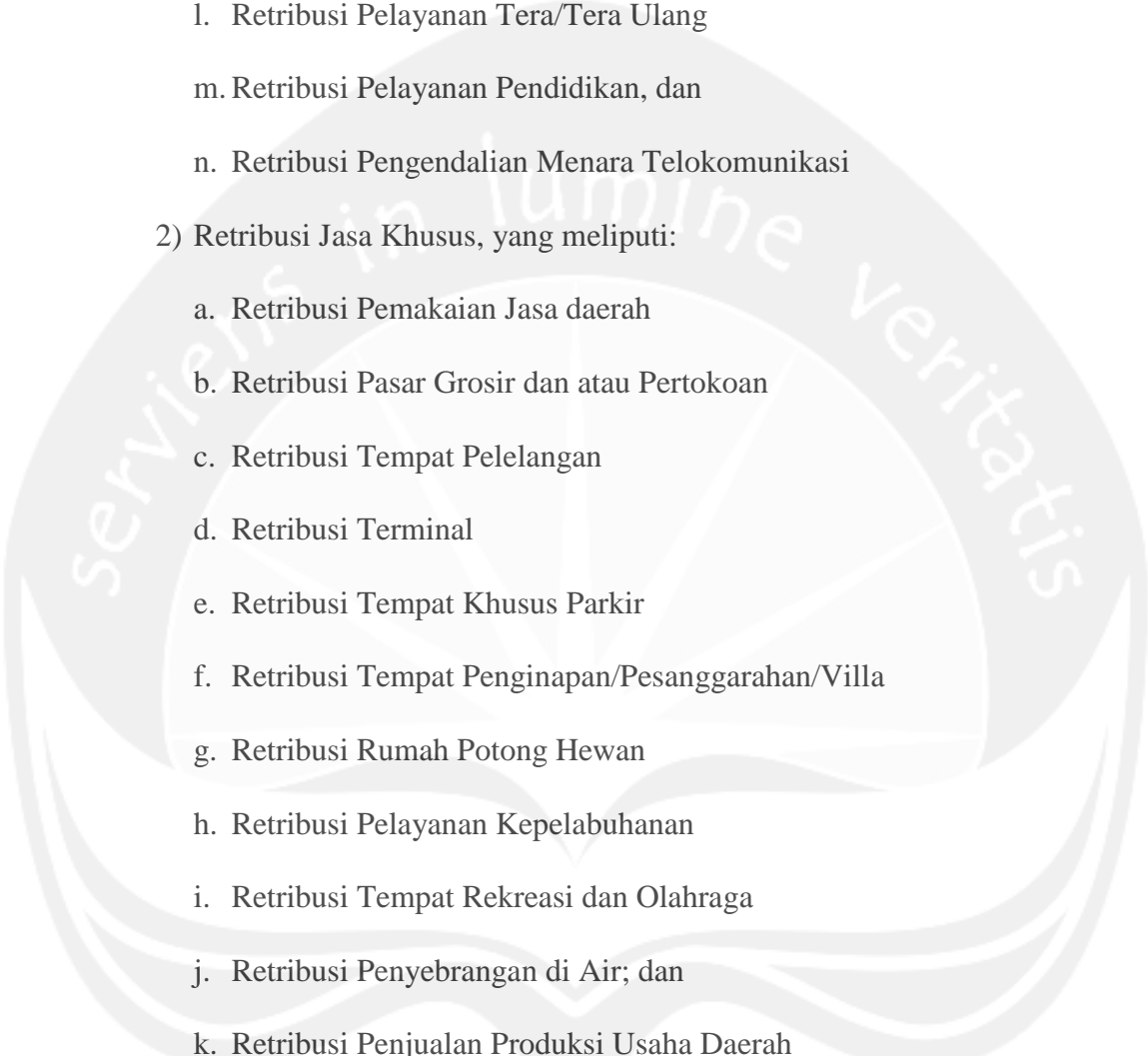
Peraturan Daerah tentang retribusi dapat mengatur ketentuan mengenai:

- 1) Masa retribusi;
- 2) Pemberian keringanan, pengurangan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok retribusi dan/atau sanksi;
- 3) Tata cara penghapusan piutang retribusi yang kadaluarsa.

Peraturan Daerah untuk jenis-jenis retribusi yang tergolong dalam Retribusi perizinan tertentu harus terlebih dahulu disosialisasikan kepada masyarakat sebelum ditetapkan. Tata cara dan mekanisme pelaksanaan sosialisasi Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah.

Retribusi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 adalah sebagaimana di bawah ini:

- 1) Retribusi Jasa Umum, yang meliputi
  - a. Retribusi Pelayanan Kesehatan
  - b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan
  - c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil
  - d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat
  - e. Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum
  - f. Retribusi Pelayanan Pasar
  - g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
  - h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
  - i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
  - j. Retribusi Penyediaan dan atau Penyedot Kakus

- 
- k. Retribusi Pengolahan Limbah Cair
  - l. Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang
  - m. Retribusi Pelayanan Pendidikan, dan
  - n. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi
- 2) Retribusi Jasa Khusus, yang meliputi:
- a. Retribusi Pemakaian Jasa daerah
  - b. Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan
  - c. Retribusi Tempat Pelelangan
  - d. Retribusi Terminal
  - e. Retribusi Tempat Khusus Parkir
  - f. Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggarahan/Villa
  - g. Retribusi Rumah Potong Hewan
  - h. Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan
  - i. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga
  - j. Retribusi Penyebrangan di Air; dan
  - k. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah
- 3) Retribusi Perizinan Tertentu, yang meliputi:
- a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
  - b. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
  - c. Retribusi Izin Gangguan
  - d. Retribusi Izin Trayek; dan
  - e. Retribusi Izin Usaha Perikanan



**g. Hasil perusahaan dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan**

Hasil perusahaan dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, yaitu : penerimaan dari laba badan usaha milik pemerintah daerah. Pemerintah tersebut bertindak sebagai pemiliknya. Jenis pendapatan ini meliputi:

- 1) Bagian Laba Perusahaan Milik Daerah
- 2) Bagian Laba Lembaga Keuangan Bank
- 3) Bagian Laba Lembaga Keuangan Non Bank
- 4) Bagian Laba atas Penyertaan Modal / Investasi

Menurut Ahmad Yani, (<http://www.sjdih.depkeu.go.id>) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan hasil yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan yang terpisah dari pengelolaan APBD. Jika atas pengelolaan tersebut memperoleh laba, laba tersebut dapat dimasukkan sebagai salah satu sumber pendapatan asli daerah. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ini mencakup :

- 1) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)
- 2) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

- 3) Bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

#### **h. Lain-Lain Pendapatan Daerah yang Sah**

Pendapatan ini merupakan pendapatan daerah yang berasal bukan dari pajak daerah dan retribusi daerah. Jenis-jenisnya yaitu meliputi:

- 1) Hasil Penjualan Asset Daerah yang Tidak Dipisahkan
- 2) Penerimaan Jasa Giro
- 3) Penerimaan Bunga Deposito
- 4) Denda Keterlambatan Pelaksanaan Pekerjaan
- 5) Penerimaan Ganti Rugi Atas Kerugian / Kehilangan Kekayaan Daerah (TPTGR).

#### **5. Pelaksana Pendapatan Asli Daerah.**

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan pengertian tentang organisasi pelaksana Pemerintah Daerah yaitu untuk pemerintahan daerah kabupaten terdiri atas pemerintah daerah kabupaten dan DPRD kabupaten. Selanjutnya mengenai Pemerintah Daerah adalah terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah. Dalam Pasal 120 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan yang dimaksud Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas

sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Lebih lanjut, Pada Pasal 124 ayat (1) menjelaskan bahwa dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah.

Kelembagaan formal daerah berdasarkan amanat peraturan perundang-undangan, yaitu susunan organisasi perangkat daerah beserta tata kerjanya. Susunan organisasi, tugas pokok dan fungsi serta hak dan kewajiban diatur dengan peraturan daerah, sementara penjabaran tugas pokok dan fungsi disusun dalam bentuk tata kerja yang diatur dengan peraturan kepala daerah.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Organisasi Perangkat Daerah (OPD) adalah Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Terdapat perbedaan mencolok diantara ketiga Peraturan Pemerintah tersebut yang berimplikasi pada kinerja birokrasi daerah pada masa lalu, masa sekarang dan masa yang akan datang, mengingat Peraturan Pemerintah tersebut mengatur jumlah dan besaran organisasi, kriteria pembentukan sampai eselonering atau jenjang jabatan struktural yang ada di dalam OPD. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah tampaknya menjadikan solusi dengan prinsip *win-win solution*, dengan kriteria yang sederhana dan batasan yang jelas birokrasi daerah diberikan tiga *option* yaitu:

pola maksimal, sedang dan pola minimal sesuai dengan variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan besaran APBD.

Penataan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah. Pembentukan OPD harus bercirikan semangat efisiensi dan efektivitas kinerja birokrasi. Pemerintah Daerah harus berupaya agar pembentukan OPD mampu melakukan penghematan dan mengutamakan pelayanan publik dengan memperhatikan kondisi pelayanan masyarakat serta kebutuhan daerah secara keseluruhan.

Mekanisme pengelolaan Pendapatan Asli Daerah, dilaksanakan oleh instansi dinas dan badan yang ditunjuk sesuai dengan tugas pokok dan fungsi serta hak dan kewajiban diatur dengan peraturan daerah. Oleh karena itu, dinas dan badan tersebut dituntut untuk dapat melaksanakan tupoksinya sesuai dengan peraturan pelaksana yang telah ditetapkan.

## **6. Kerangka Pikir**

Tujuan otonomi daerah sebagaimana tercantum rumusan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan dan masyarakat berimplikasi pada kemampuan daerah untuk membiayai pembangunan secara mandiri.

Secara keseluruhan, sebagian besar pendanaan daerah di Indonesia dalam rangka menjalankan roda pemerintah daerahnya adalah merupakan transfer atau pemberian dari Pusat. Secara umum, memang ini merupakan implikasi dari negara kesatuan. Pusat melakukan kontrol terhadap daerah termasuk dari sisi keuangan.

Pemberian dana dari pusat tidak harus mengakibatkan kemandirian bagi daerah dalam membiayai jalannya pemerintahan. Seharusnya, dana yang didapat tersebut dipergunakan untuk membangun perekonomian daerah yang lebih stabil sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat serta menunjang perekonomian nasional pada akhirnya.

Salah satu kriteria penilaian kemampuan keberhasilan daerah melaksanakan otonomi adalah menurunnya tingkat ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat dalam bidang penerimaan pendanaan pembangunan. Oleh karena pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan membutuhkan pendanaan yang cukup untuk menjalankan aktivitas pemerintahannya, maka daerah harus mampu mengelola sumber-sumber pendapatan asli daerah untuk membiayai pembangunan di daerahnya secara mandiri.

Salah satu bentuk penerimaan daerah dalam melaksanakan desentralisasi adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini diatur dalam Pasal

6 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yaitu Pendapatan Asli Daerah bersumber dari: a). Pajak Daerah; b). Retribusi Daerah; c). hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan d). lain-lain PAD yang sah.

Sebagai penjabaran dari Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dalam bidang pengelolaan keuangan daerah, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam penjelasan peraturan tersebut ditegaskan mengenai buah pikiran yang melatarbelakangi terbitnya peraturan perundang-undangan di atas, adalah keinginan untuk mengelola keuangan negara dan daerah secara efektif dan efisien. Pengelolaan keuangan sebagaimana dimaksud merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah agar dapat melaksanakan otonomi, pemerintah melakukan berbagai kebijakan perpajakan daerah, diantaranya dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pemberian kewenangan dalam pengenaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diharapkan dapat lebih mendorong Pemerintah Daerah terus berupaya untuk mengoptimalkan Pendapatan Asli Daerah.

Kepulauan Sula dimekarkan bersamaan dengan beberapa kabupaten lain di wilayah provinsi Maluku Utara dengan dasar Undang-Undang Nomor 1

tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Kepulauan Sula, Kabupaten Halmahera Timur, dan Kota Tidore Kepulauan di Provinsi Maluku Utara.

Salah satu dasar pertimbangan Kabupaten Kepulauan Sula dimekarkan adalah untuk memajukan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Maluku Utara pada umumnya dan Kabupaten Kepulauan Sula khususnya. Dengan pemekaran diharapkan akan dapat mendorong peningkatan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

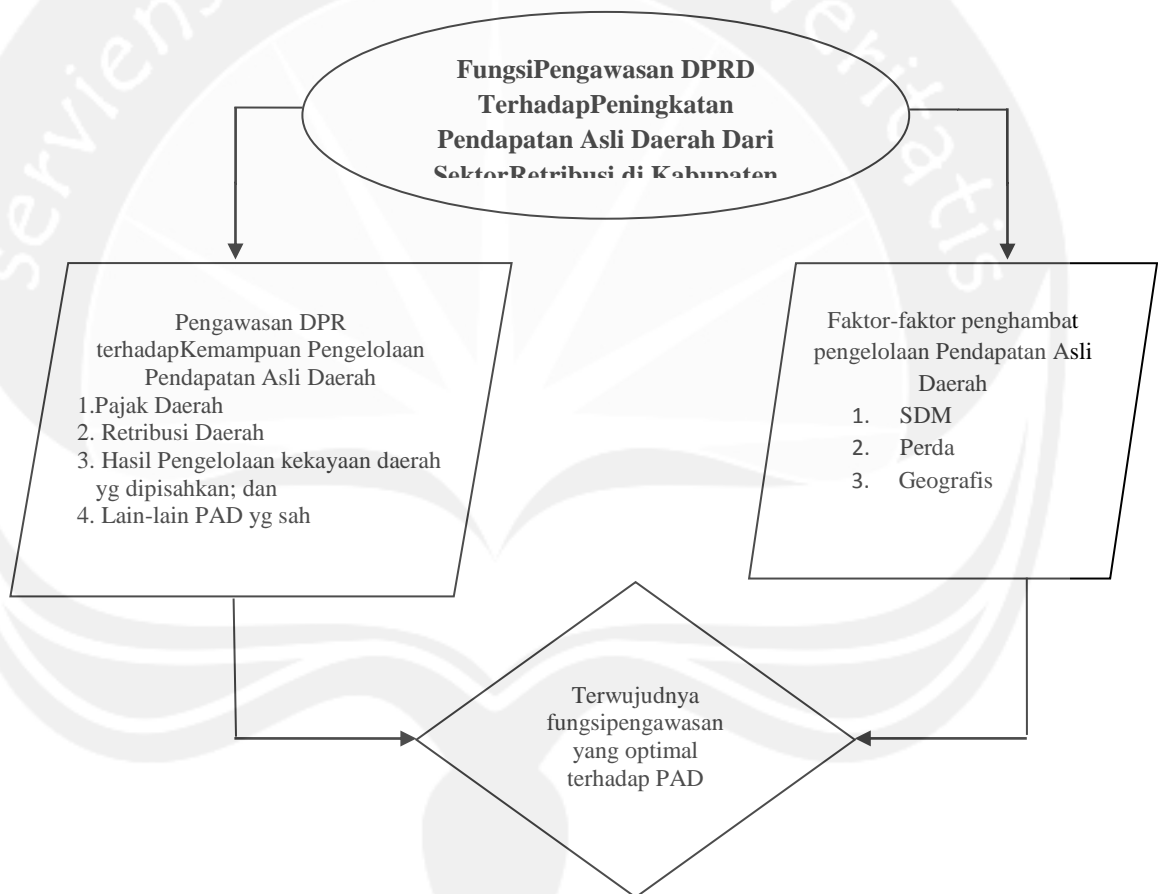
Sebagai sebuah daerah baru, tentunya sangat membutuhkan penyediaan sarana dan kemampuan personil yang memadai untuk dapat menjalankan roda pemerintahan secara efektif dan efisien. Hal ini mengakibatkan kebutuhan terhadap dana yang cukup besar bagi pembiayaan pembangunan. Berbagai faktor yang menjadi penghambat dalam pengelolaan pendapatan Asli daerah perlu dikaji secara ilmiah dan komprehensif sehingga mendapatkan solusi secara bijak dan tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku.

Kemampuan untuk meningkatkan Pendapatan Asli daerah harus dilakukan secara serius oleh semua pihak yang berkompeten, kreatifitas dan inovasi pemerintah daerah dalam rangka menggali potensi daerah perlu ditingkatkan. Dengan upaya tersebut daerah mampu membiayai dirinya sendiri

yang pada akhirnya ketergantungan dana dari pemerintah pusat dapat dikurangi secara bertahap dan kemandirian daerah dapat terwujud.

Berbagai bentuk konsep pemikiran diatas, dengan sejumlah variabelnya dapat digambarkan dalam bentuk bagan seperti di bawah ini:

### Skema Kerangka Pikir





## **H. Landasan Teori**

Pemahaman tentang fungsi pengawasan DPRD terhadap peningkatan PAD dari sektor retribusi, diperoleh dari teori yang sebelumnya ada. Seiring dengan hal tersebut maka teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori organisasi dan teori manajemen.

### **4. Teori Organisasi**

Manusia adalah makhluk sosial yang cenderung untuk hidup bermasyarakat serta mengatur dan mengorganisasi kegiatannya dalam mencapai satu tujuan. Keterbatasan kemampuan manusia menyebabkan manusia tidak dapat mencapai tujuan tanpa kerja sama. Hal inilah yang mendasari manusia untuk hidup dalam berbagai organisasi.

Ada beberapa macam definisi organisasi menurut beberapa pakar (dalam Reksohadiprodjo,1992:6), yaitu:

#### **a. Menurut Ernest Dale**

Organisasi adalah suatu proses perencanaan yang meliputi penyusunan pengembangan dan pemeliharaan suatu struktur atau pola hubungan kerja dari orang-orang dalam suatu kelompok kerja.

#### **b. Menurut Cyril Soffer**

Organisasi adalah perserikatan orang-orang yang masing-masing diberi peranan tertentu dalam suatu sistem kerja dan pembagian dalam mana pekerjaan itu diperinci menjadi tugas-tugas, dibagikan diantara pemegang peranan dan kemudian digabung kedalam bentuk hasil.

### c. Menurut Kast dan Rosenzweig

Mendefenisikan organisasi sebagai:

- 1) Suatu sub sistem dari lingkungan yang lebih luas;
- 2) Terdiri dari orang-orang yang berorientasi pada tujuan;
- 3) Suatu subsistem teknik, yaitu orang-orang yang menggunakan pengetahuan teknik peralatan dan fasilitas.

Defenisi secara umum adalah:

- 1) Kelompok orang yang bersama-sama ingin mencapai tujuan yang sama.
- 2) Organisasi adalah orang-orang yang usahanya dikoordinasikan, tersusun dari sejumlah subsistem yang saling berhubungan dan tergantung, bekerja sama atas dasar pembagian kerja, peran dan wewenang serta mempunyai tujuan tertentu yang hendak dicapai.

## 5. Teori Pengawasan

Pengawasan merupakan fungsi manajerial yang keempat setelah perencanaan, pengorganisasian, dan pengarahan. Sebagai salah satu fungsi manajemen, mekanisme pengawasan di dalam suatu organisasi memang mutlak diperlukan. Pelaksanaan suatu rencana atau program tanpa diiringi dengan suatu sistem pengawasan yang baik dan berkesinambungan, jelas akan mengakibatkan lambatnya atau bahkan tidak tercapainya sasaran dan tujuan yang telah ditentukan.

Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling*, yang oleh Dale (dalam Winardi, 2000:224) dikatakan bahwa: “... *the modern concept of control ... provides a historical record of what has happened ... and provides data the enable the ... executive ... to take corrective steps ...*”. Hal ini berarti bahwa pengawasan tidak hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi juga mengandung arti memperbaiki dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan. More (dalam Winardi, 2000:226) menyatakan bahwa: “... *there's many a slip between giving works, assignments to men and carrying them out. Get reports of what is being done, compare it with what ought to be done, and do something about it if the two aren't the same.*”

Terselenggaranya pengawasan dalam sebuah institusi yakni untuk menilai kinerja suatu institusi dan memperbaiki kinerja sebuah institusi. Dalam setiap perusahaan mutlak, bahkan rutin adanya sistem pengawasan. Dengan demikian pengawasan merupakan instrument pengendalian yang melekat pada setihap tahapan operasional perusahaan.

Fungsi pengawasan dapat dilakukan setiap saat, baik selama proses manajemen atau administrasi berlangsung maupun setelah berakhir untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan suatu organisasi atau kerja. Fungsi pengawasan dilakukan terhadap perencanaan dan kegiatan pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan

dilaksanakan. Keberhasilan perlu dipertahankan dan jika mungkin ditingkatkan dalam perwujudan manajemen/administrasi berikutnya di lingkungan suatu organisasi/ unit kerja tertentu. Sebaliknya setiap kegagalan harus diperbaiki dengan menghindari penyebabnya baik dalam menyusun perencanaan maupun pelaksanaannya. Untuk itulah, fungsi pengawasan dilaksanakan, agar diperoleh umpan balik (*feed back*) untuk melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki.

Dalam kaitannya dengan pengertian pengawasan terdapat berbagai macam pengertian. Syafiie (1998:60) mengidentifikasi pengertian pengawasan menurut dari beberapa ahli sebagai berikut:

- a. Lyndal F. Urwick, pengawasan adalah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi yang dikeluarkan.
- b. Sondang Siagian, pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditemukan sebelumnya.
- c. George R Terry, pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan, yaitu menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar.

d. Stephen Robein, pengawasan adalah proses mengikuti perkembangan kegiatan untuk menjamin (*to ensure*) jalannya pekerjaan dengan demikian, dapat selesai secara sempurna (*accomplished*) sebagaimana yang direncanakan sebelumnya dengan pengoreksian beberapa pemikiran yang saling berhubungan.

e. David granick, pengawasan pada dasarnya memiliki tiga fase yaitu; fase legislatif, fase administratif, dan fase dukungan.

Menurut Harold Koonz,dkk, yang dikutip oleh John Salinderho mengatakan bahwa pengawasan adalah :

Pengukuran dan pembetulan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pengawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita-cita dan rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan-tindakan untuk memperbaiki penyimpangan-penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana. (Jhon Salindeho, 39:1998)

## **6. Teori Manajemen**

Perkembangan teori manajemen sampai pada saat ini telah berkembang dengan pesat. Sampai detik ini pula belum ada satu teori yang bersifat umum ataupun berupa kumpulan-kumpulan hukum bagi manajemen yang dapat diterapkan dalam berbagai situasi dan kondisi. Para manajer banyak

mengalami dan menjumpai pandangan-pandangan tentang manajemen, yang juga membawa konsekuensi berbeda dalam penerapannya. Setiap pandangan hanya dapat diterapkan dalam berbagai masalah yang berbeda pula, sedangkan untuk masalah-masalah yang sama belum tentu dapat diterapkan.

Ada tiga aliran pemikiran manajemen, yaitu:

- a. Aliran klasik yang terbagi dalam manajemen ilmiah dan teori organisasi klasik;
- b. Aliran hubungan manusiawi, disebut juga sebagai aliran neoklasik atau pasca klasik;
- c. Aliran modern.

**d. Aliran klasik**

Aliran klasik yang terbagi dalam manajemen ilmiah dan teori organisasi klasik.

Istilah kata “manajemen” sering kali didengar dan disebut-sebut baik dalam suatu organisasi, perusahaan maupun dalam kehidupan kita sehari-hari. Jika kita membuka kamus Bahasa Inggris kata “manajemen” (management) berarti mengelola atau mengatur.

Menurut Chuck Williams manajemen adalah menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain. Jadi seorang manajer bukanlah mengerjakan semua pekerjaan sendiri. Dia bekerja melalui orang-orang yang memiliki kemampuan-kemampuan teknis di lapangan, tanpa mengerjakan teknisnya

(walaupun bukan berarti seorang manajer tidak memiliki kemampuan teknis)

[\(https://sites.google.com/site/manajemendanorganisasi/\)](https://sites.google.com/site/manajemendanorganisasi/).

Murti Sumarni dan John Soeprihanto (1995): manajemen merupakan suatu proses yang terdiri atas kegiatan-kegiatan mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengarah, pengkoordinasian, dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya yang lain. Pemanfaatan sumber daya lain dalam perusahaan meliputi sumber daya bahan baku produksi, sumber keuangan, mesin-mesin, dan cara yang digunakan dalam pemanfaatan yang efisien dan efektif,

[\(https://sites.google.com/site/manajemendanorganisasi/\)](https://sites.google.com/site/manajemendanorganisasi/).

Ada dua tokoh manajemen yang mengawali munculnya manajemen, yaitu:

1. Robert Owen (1771-1858)

Dimulai pada awal tahun 1800-an sebagai Menejer Pabrik Pemintalan Kapas di New Lanark, Skotlandia. Robert Owen mencurahkan perhatiannya pada penggunaan faktor produksi mesin dan faktor produksi tenaga kerja. Dari hasil pengamatannya disimpulkan bahwa, bilamana terhadap mesin diadakan suatu perawatan yang baik akan memberikan keuntungan kepada perusahaan, demikian pula halnya pada tenaga kerja, apabila tenaga kerja dipelihara dan dirawat (dalam arti adanya perhatian baik kompensasi, kesehatan, tunjangan dan lain sebagainya) oleh pimpinan

perusahaan akan memberikan keuntungan kepada perusahaan. Selanjutnya dikatakan bahwa kuantitas dan kualitas hasil pekerjaan dipengaruhi oleh situasi ekstern dan intern dari pekerjaan. Atas hasil penelitiannya Robert Owen dikenal sebagai Bapak Manajemen Personalia.

## 2. Charles Babbage (1792 1871)

Charles Babbage adalah seorang Profesor Matematika dari Inggris yang menaruh perhatian dan minat pada bidang manajemen. Dia dipercaya bahwa aplikasi prinsip-prinsip ilmiah pada proses kerja akan menaikkan produktivitas dari tenaga kerja menurunkan biaya, karena pekerjaan-pekerjaan dilakukan secara efektif dan efisien. Dia menganjurkan agar para manajer bertukar pengalaman dan dalam penerapan prinsip-prinsip manajemen. (<http://the-sangers.blogspot.com/2013/01/teori-manajemen-klasik.html#ixzz2MtcyDbah>)

Pembagian kerja (*devisiion of labour*), mempunyai beberapa keunggulan, yaitu :

1. Waktu yang diperlukan untuk belajar dari pengalaman-pengalaman yang baru.
2. Banyaknya waktu yang terbuang bila seseorang berpindah dari satu pekerjaan ke pekerjaan lain akan menghambat kemajuan dan- ketrampilan pekerja, untuk itu diperlukan spesialisasi dalam pekerjaannya.
3. Kecakapan dan keahlian seseorang bertambah karena seorang pekerja bekerja terus menerus dalam tugasnya.



4. Adanya perhatian pada pekerjaannya sehingga dapat meresapi alat-alatnya karena perhatiannya pada itu-itu saja.

Kontribusi lain dari Charles Babbage yaitu mengembangkan kerja sama yang saling menguntungkan antara para pekerja dengan pemilik perusahaan, juga membuat skema perencanaan pembagian keuntungan.

1. Fungsi manajemen klasik secara tradisional

- a. Merencanakan (*planning*) adalah menentukan sasaran organisasi dan sarana untuk pencapaian tujuan.
- b. Mengorganisasikan (*organizing*) adalah menetapkan dimana keputusan akan dibuat, siapa yang akan melaksanakan tugas dan pekerjaan, serta siapa yang akan bekerja untuk siapa.
- c. Memimpin (*leading*) adalah memberi insparasi dan motivasi kepada karyawan untuk berusaha keras mencapai sasaran organisasi.
- d. Mengendalikan (*controlling*) adalah mengawasi kemajuan pencapaian sasaran dan mengambil tindakan korelasi bilamana dibutuhkan.

2. Keterbatasan Manajemen Klasik

Kurang memperhatikan aspek kemanusiaan dari pekerja, seperti motif, tujuan, perilaku, dan lain sebagainya.

3. Kontribusi Manajemen Klasik

- a. Spesialisasi pekerjaan.
- b. Studi mengenai masa dan beban kerja.

#### 4. Perbedaan Teori Manajemen Klasik dan Ilmiah

Perbedaan teori manajemen klasik dan ilmiah:

##### a. Manajemen Klasik

- 1) Pengembangan manajemen dilakukan oleh teoritis.
- 2) Investasi terbesar adalah karyawan.
- 3) Tenaga kerja diberi pelatihan keterampilan sesuai operasi pabrik.
- 4) Karyawan bertanggung jawab atas pekerjaan tertentu yang berulang.
- 5) Adanya skema pembagian keuntungan.

##### b. Manajemen Ilmiah

- 1) Penerapan metode-metode ilmiah pada studi, analisa dan pemecahan masalah-masalah organisasi.
- 2) Seperangkat mekanisme atau tingkat-tingkat untuk meningkatkan efisiensi kerja organisasi.

Aliran Hubungan Manusiawi (Neo Klasik) Teori manajemen neo klasik adalah teori manajemen yang diperuntukan untuk manajer agar lebih memerhatikan tingkat psikologi dan hubungan antar manusia dalam lapangan pekerjaan. Teori ini dibuat akibat muncul ketidakpuasan terhadap teori manajemen klasik yang tidak sepenuhnya menghasilkan efisiensi dan keharmonisan dalam lingkungan kerja. Tingkat psikologi dan hubungan antar manusia dalam dunia pekerjaan dianggap penting untuk mendorong

hasil efektifitas kerja yang lebih optimal. Berikut beberapa ahli yang awalnya mencetuskan pelengkap teori organisasi Neo klasik:

Hugo Munsterberg (1863-1916)

Sebagai pencetus psikologi industri, Hugo terkenal dengan sebutan “bapak psikologi industri”. Hugo mengungkapkan bahwa untuk mencapai peningkatan produktivitas dalam pekerjaan, dapat dilakukan melalui 3 cara:

- 1) Penemuan *best possible person* (orang yang terbaik)
- 2) Penciptaan *best possible work*
- 3) Penggunaan *best possible effect* untuk memotivasi karyawan

Munsterberg juga menyarankan penggunaan teknik-teknik yang diambil dari psikologi eksperimen. Sebagai contoh, berbagai metode yang dilakukan dalam memilih karakteristik yang cocok dengan kebutuhan suatu jabatan.

Elton Mayo (1880-1949) dan percobaan-percobaan hawthorne

“Hubungan manusiawi” yang merupakan istilah umum sering menggambarkan cara seorang manajer berinteraksi dengan bawahannya. Bila “manajemen personalia” memotivasi lebih besar untuk lebih baik dalam bekerja, maka hubungan manusiawi dalam organisasi tersebut “baik” dan begitu juga sebaliknya. Untuk menciptakan hubungan manusiawi yang selalu baik, hendaknya manajer harus memahami mengapa karyawan bertingkah seperti yang hendak mereka lakukan dan faktor-faktor apa saja yang memotivasi mereka untuk melakukan hal demikian.

Untuk mendukung pernyataan sebelumnya, Elton Mayo, dan asistennya Fritz J. Roethlisberger serta William J. Dickson melakukan studi tentang perilaku manusia dalam berbagai macam situasi kerja yang dikenal dengan percobaan Hawthorne. Mereka membagi karyawan atas dua kelompok kerja yang masing masing terdiri dari 6 karyawati dalam ruangan terpisah. Dalam satu ruangan, kondisi diubah-ubah secara periodik dan ruangan lainnya tidak. Sejumlah variabel yang diubah antara lain : upah dinaikan, periode istirahat dan jam lamanya makan siang diubah, hari kerja dan minggu kerja diperpendek, peneliti yang bertugas sebagai atasan mengikuti kelompok untuk memilih periode istirahatnya sendiri dan memberikan kesempatan untuk mengajukan usulan perubahan.

Hasilnya, produktivitas di kedua ruang tersebut ternyata sama-sama meningkat. Elton Mayo dan kawan-kawan menyimpulkan bahwa insentif keuangan bukan penyebab kenaikan produktivitas, karena skedul pembayaran kelompok dipertahankan sama. Hal yang membuat kondisi demikian justru karena reaksi interaksi emosional antara anggota kelompok dengan atasannya lebih penting dalam peningkatan produktivitas kerja kelompok daripada perubahan perubahan kondisi kerja diatas. Percobaan ini juga mengarahkan Mayo bahwa perhatian yang khusus dari seorang atasan yang dapat meningkatkan motivasi bekerja itu sangat berpengaruh terhadap usaha-usaha mereka.

Dalam Aliran Hubungan Modern (Ilmu Pengetahuan) dalam pengembangannya dibagi menjadi dua, pertama aliran hubungan manusiawi (perilaku organisasi), dan kedua berdasar pada manajemen ilmiah atau manajemen operasi.

#### Prinsip Dasar Perilaku Organisasi :

1. Manajemen tidak dapat dipandang sebagai proses teknik secara ketat (peranan, prosedur dan prinsip).
2. Manajemen harus sistematis, pendekatannya harus dengan pertimbangan konservatif.
3. Organisasi sebagai suatu keseluruhan dan pendekatan manajer individual untuk pengawasan harus sesuai dengan situasi.
4. Pendekatan motivasional yang menghasilkan komitmen pekerja terhadap tujuan organisasi sangat dibutuhkan.

#### **b. Aliran Kuantitatif**

Perkembangannya dimulai dengan digunakannya kelompok-kelompok riset operasi dalam memecahkan permasalahan dalam industri. Teknik riset operasi sangat penting sekali dengan semakin berkembangnya teknologi saat ini dalam pembuatan dan pengambilan keputusan. Penggunaan riset operasi dalam manajemen ini selanjutnya dikenal sebagai aliran manajemen *science*.

Langkah-langkah pendekatan manajemen *science* yaitu :

1. perumusan masalah dengan jelas dan terperinci
2. penyusunan model matematika dalam pengambilan keputusan
3. penyelesaian model
4. pengujian model atas hasil penggunaan model
5. penetapan pengawasan atas hasil
6. pelaksanaan hasil dalam kegiatan implementasi

#### Pendekatan Sistem

Pendekatan ini memandang organisasi sebagai satu kesatuan yang saling berinteraksi yang tak terpisahkan. Organisasi merupakan bagian dari lingkungan eksternal dalam pengertian luas. Sebagai suatu pendekatan system manajemen meliputi sistem umum dan sistem khusus serta analisis tertutup maupun terbuka. Pendekatan sistem umum meliputi konsep-konsep organisasi formal dan teknis, filosofis dan sosiopsikologis. Analisis system manajemen spesifik meliputi struktur organisasi, desain pekerjaan, akuntansi, sistem informasi dan mekanisme perencanaan serta pengawasan.

#### Pendekatan Kontingensi

Pendekatan kontingensi digunakan untuk menjembatani celah antara teori dan praktek senyatanya. Biasanya antara teori dengan praktek, maka harus memperhatikan lingkungan sekitarnya. Kondisi lingkungan akan

memerlukan aplikasi konsep dan teknik manajemen yang berbeda.

(<http://sriwahyuwidyaningsih.blogspot.com/2012/02/hubungan-manusiawi.html>)

Pendekatan manajemen modern

Aliran Manajemen Modern Muncul aliran ini lebih kepada aliran kuantitatif merupakan gabungan dari Operation Research dan Management Science. Pada aliran ini berkumpul para sarjana matematika, pisik, dan sarjana eksakta lainnya dalam memecahkan masalahmasalah yang lebih kompleks. Tim sarjana ini di Inggris, di Amerika Serikat, sesudah perang Dunia II dikenal dengan sebutan “OR Tema” dan setelah perang dimanfaatkan dalam bidang industri. Masalah-masalah ruwet yang memerlukan “OR Tim” ini antara lain di bidang transportasi dan komunikasi. Kehadiran teknologi komputer, membuat prosedur OR lebih diformasikan menjadi aliran Ilmu Manajemen Modem.

Pengembangan model-model dalam memecahkan masalah-masalah manajemen yang kompleks. Adanya bantuan komputer, maka dapat memberi pemecahan masalah yang lebih berdasar rasional kepada para manajer dalam membuat putusan-putusannya. Teknik-teknik ilmu manajemen ini membantu para manajer organisasi dalam berbagai kegiatan penting, seperti dalam hat penganggaran modal, manajemen cash flow, penjadwalan produksi, strategi pengembangan produksi, perencanaan

sumber daya manusia dan sebagainya. Aliran ini juga memiliki kelemahan karena kurang memberi perhatian kepada hubungan manusia. Oleh karena itu sangat cocok untuk bidang perencanaan dan pengendalian, tetapi tidak dapat menjawab masalah-masalah sosial individu seperti motivasi, organisasi dan kepegawaian. Konsep dari aliran ini sebenarnya sukar dipahami oleh para manajer karena dapat menyangkut kuantitatif sehingga para manajer itu merasa jauh dan tidak terlibat dengan penggunaan teknik-teknik ilmu manajemen yang sangat ilmiah dan kompleks.

### **c. Aliran Modern**

Teori manajemen modern atau sering disebut teori analisa sistem atau teori terbuka, merupakan paduan atau penyempurna lanjutan antara teori klasik dan neoklasik, dimana pada teori ini lebih menekan pada perpaduan dan perancangan hingga kegiatan terlihat lebih menyeluruh dengan kesatuan organisasi yang saling bergantung, didalam teori ini organisasi bukan sistem tertutup melainkan sistem terbuka yang berkaitan langsung dengan lingkungan. Teori modern sedikit berkembang karena lebih dinamis, kompleks, multilevel, multidimensi.

Teori ini bukan hanya teori mengenai struktur pengorganisasian tetapi *way of thinking* atau cara berfikir mengenai organisasi, cara melihat dan menganalisis secara lebih tepat dan mendalam, melalui keteraturan atau regularitas perilaku organisasi yang hanya berlaku untuk suatu lingkungan



atau kondisi tertentu. Selain itu organisasi dan lingkungan yang berhubungan erat sangat menunjang berlangsungnya perusahaan efektif dengan dilakukannya pengawasan sesuai situasi perkembangan manajemen yang terjadi dan harus mengenali manajemen mengenai sasaran dan proses perkembangan teori manajemen dan prinsip manajemen itu sendiri.

Oleh sebab itu dibutuhkan interaksi atau kontak langsung dengan mempelajari, beradaptasi dan menguasai lingkungan, banyak perusahaan mengaplikasikan teori ini, seperti dalam penganggaran modal. Maka pencapaian tujuan bersama organisasi dapat terakomodir hingga diharapkan kepuasan dapat dicapai untuk masing masing anggota dan suatu organisasi atau perusahaan dengan menerapkan teori manajemen modern (<http://purpleiia.blogspot.com/2011/03/teori-organisasi-klasikneoklasik.html>).