**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah mitra sejajar Pemerintah Daerah (Pemda) sebagai ujung tombak pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini jelas terungkap dalam Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama pada pasal 1 ayat 2 bahwa pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal ini, DPRD selaku pemegang mandat kekuasaan legislatif, berada sejajar dengan pemerintah daerah sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan daerah yang baik *(good local governance)*.

Selain peran sebagai mitra sejajar pemerintah daerah, DPRD juga memiliki peran lain, yaitu sebagai perwakilan politik rakyat. Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPD, DPR/DPRD, DPRD memiliki peran sebagai wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat melalui proses pemilihan umum dengan menampung aspirasi masyarakat, mengagregasi kepentingan rakyat, serta memperjuangkan kepentingan rakyat dalam pemerintahan dan bernegara. Artinya, DPRD memiliki kekuatan secara politik, dapat melakukan fungsi-fungsi tertentu.

Kondisi tersebut dimungkinkan karena menurut Pasal 78 UU Nomor 22 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, fungsi-fungsi tersebut merupakan hak konstitusi lembaga perwakilan rakyat, yaitu berupa kewenangan ikut mengatur jalannya roda pemerintahan. Hal ini memperkuat keberadaan fungsi-fungsi sebagaimana diatur dalam Pasal 41 UU Nomor 32 Tahun 2004 bahwa “*DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan*”. Artinya, fungsi tersebut merupakan hak konstitusi dalam hal *legislating* (membuat peraturan daerah), *budgeting* (menyusun anggaran), dan *controlling* (mengawasi kebijakan).

Fungsi *legislating* yang dimiliki anggota dewan adalah adanya keterlibatan anggota DPRD dalam menyusun peraturan daerah (Perda). Keterlibatan anggota DPRD dalam menyusun peraturan daerah tidak sebatas dalam konteks pembahasan *an sich*. Melainkan dapat juga mengajukan usulan (hak inisiatif) sebuah peraturan daerah yang dipandang menjadi kebutuhan pemerintahan daerah. Sementara itu, fungsi kedua adalah *budgeting* (penyusunan anggaran), DPRD bersama-sama dengan pemerintah daerah dapat menyusun anggaran pemerintahan daerah yang nantinya ditetapkan sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sedangkan dalam posisinya sebagai lembaga *controlling*, DPRD bertugas melakukan pengawasan terhadap kinerja yang dilakukan eksekutif, bersama satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Kinerja sebagai bentuk realisasi dari formalisasi perundangan dalam bentuk peraturan daerah, maupun kebijakan-kebijakan lain yang sebelumnya telah direkomendasikan oleh dewan.

Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD merupakan indikator yang penting dalam mengukur jalannya pembangunan daerah. Sementara itu di sisi lain, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah instrumen terpenting dalam penyelenggaraan pembangunan suatu daerah. Proses-proses pembangunan menjadi sangat bergantung pada sejauhmana fungsi APBD sebagai tolok ukur pelaksanaan pembangunan dapat dijalankan. Dengan demikian, salah satu kebergantungan dalam menjalankan APBD sebagai tolak ukur, dapat dilihat dari sejauhmana pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap pelaksanaan atau implementasi APBD.

Sesuai dengan prinsip keterbukaan informasi publik, semua elemen *stakeholders* pemerintah (eksekutif) sebagai pelaksana APBD, berhak melakukan pengawasan. Namun, elemen yang memiliki legitimasi politik yang kuat memiliki posisi yang sejajar dengan pemerintah (eksekutif) adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

DPRD memiliki kewenangan dan kekuasaan yang lebih luas dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan APBD. Pengawasan DPRD yang dimaksud tidak hanya sebatas seberapa sering agenda seremonial dan mekanisme pengawasan dilakukan, termasuk sejauhmana capaian substantif pelaksanaan APBD dapat terwujud. Implementasi prinsip efektifitas, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan APBD. Di sisi lain, upaya perbaikan dan tindaklanjut oleh DPRD terhadap pelaksanaan APBD. Artinya, semua kondisi sangat bergantung pada wujud pengawasan dan prosesnya yang dilakukan DPRD. Pengawasan tersebut meliputi sejak APBD akan diparipurnakan, proses legitimasi yang terdapat di dalamnya, apakah sudah memenuhi kriteria hukum dan asas politik sebagaimana diatur dan diharapkan masyarakat. Hal ini penting, karena legitimasi yang dilakukan juga mempengaruhi tingkat pelaksanaan APBD. Semakin tepat waktu, regulasi dan penekanan politik dijalankan dalam pengesahan APBD tentu semakin tepat pula pelaksanaannya.

Beberapa faktor umum yang mendasari pengukuran pengawasan itu sendiri di antaranya adalah tingkat pemahaman DPRD terhadap makna pengawasan*,* pemahaman dan penguasaan regulasi yang mengatur tugas pengawasan, termasuk masalah wilayah wewenang DPRD untuk melakukan pengawasan, pemahaman dan implementasi akan hak dan kewajiban DPRD, pemahaman dan penguasaan akan sistem keuangan administrasi keuangan daerah. Bagaimana melihat dan memposisikan APBD dengan baik dan benar, dan bentuk-bentuk ukuran lainnya, guna mengoptimalkan peran DPRD serta sinerginya dengan harapan rakyat. Mekanisme yang dijalankan, keterlibatan pihak ketiga, hingga pada improvisasi DPRD dalam melakukan pengawasan.

Semuanya akan menjadi deret ukur untuk melihat dan menyimpulkan komitmen DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasannya terhadap pelaksanaan APBD. Fungsi pengawasan DPRD mempengaruhi eksekutif dalam menjalankan APBD agar sejalan dengan tujuan yang dimaksud Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menekankan pada tiga faktor yang mendasar yaitu, memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, serta meningkatkan peran serta masyarakat secara aktif dan meningkatkan peran dan fungsi badan perwakilan rakyat.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka penelitian ini lebih menekankan pada aspek pentingnya fungsi pengawasan legislatif yang dilakukan DPRD dalam pelaksanaan APBD berdasarkan Pasal 42 Ayat 1 (c) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.

Bagi pemerintah daerah, anggaran adalah instrumen yang terpenting dalam setiap kebijakan ekonomi yang akan menjelaskan prioritas yang disusun dalam dokumen-dokumen lainnya. Dengan kata lain, anggaran bersifat menerjemahkan kebijakan, komitmen-komitmen politik dan prioritas kemana uang harus dibelanjakan dan dari mana mesti dikumpulkan. Disamping itu, anggaran juga berdampak kepada seluruh aspek kehidupan masyarakat yang sangat berkepentingan atas proses pelaksanaan anggaran. DPRD sebagai elemen perwakilan masyarakat yang terlembagakan secara formal adalah saluran aspirasi kebutuhan masyarakat dan olehnya itu pengawasan atas pelaksanaan anggaran APBD mutlak menjadi tumpuan dari setiap kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Di Indonesia praktek pengelolaan anggaran dilaksanakan oleh lembaga eksekutif bersama-sama dengan lembaga legislatif. Begitupula dengan penyusunan APBD, dilakukan oleh pemerintah daerah bersama dengan DPRD. Kemampuan kedua lembaga tersebut untuk mengelola keuangan daerah, menentukan terbentuknya profil APBD yang berimbang, berkualitas serta tepat sasaran. Namun demikian, fakta menunjukkan bahwa jumlah tindak pidana korupsi terus meningkat setiap tahunnya.

Menteri Dalam Negeri mengungkap fakta bahwa pada tahun 2011 terdapat sejumlah 156 kepala daerah menjadi tersangka korupsi. Diantaranya, 17 gubernur dan 1 wakil gubernur, 19 walikota dan 8 wakil walikota, 92 bupati dan 19 wakil bupati, serta 1.432 anggota legislatif (*Transparency International Indonesia,* 2011). Selain itu, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mengemukakan bahwa hingga tahun 2012, ada 173 kepala daerah yang tersangkut berbagai kasus korupsi. Para kepala daerah itu tersangkut kasus korupsi dengan berbagai status yang melekat pada mereka, mulai dari saksi, tersangka, terdakwa, hingga terpidana (*www.republika.co.id*, 2012).

Banyaknya jumlah kepala daerah dan anggota legislatif yang terjerat berbagai kasus penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi APBD sesungguhnya menunjukkan bahwa dalam sistem pemerintahan daerah terdapat kelemahan pada aspek pengawasan, bukan hanya pada pengawasan fungsional yang ada di level eksekutif, namun juga pada pengawasan yang berada pada level legislatif. Dalam sebuah *workshop* bertemakan *Meningkatkan Kapasitas Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,* Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengungkapkan bahwa banyaknya anggota DPRD yang terkena jeratan hukuman tindak pidana korupsi menunjukkan adanya empat potensi terjadinya korupsi melalui aspek pengawasan DPRD.

*Pertama,* hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) seringkali dapat dimanfaatkan sebagai alat kompromi dengan pemerintah daerah, sehingga terbuka peluang untuk terjadinya pemerasan, penyuapan, dan gratifikasi. *Kedua,* adanya kebiasaan komisi atau *fee* dari hasil kerjasama dengan pihak ketiga yang seharusnya masuk kas daerah, karena tidak adanya peraturan daerah yang mengatur tentang hasil ’kerjasama’ tersebut. *Ketiga,* adanya permintaan atau menerima ’bagian’/komisi/fee dari persetujuan kerjasama pemerintah daerah dengan pihak ketiga dalam pengadaan dan/atau penjualan barang dan jasa. *Keempat,* menerima pemberian dalam arti luas, yang patut diketahui pemberian tersebut berhubungan dengan jabatannya dan berlawanan dengan kewajiban atau tugasnya (*KPK*, 2006).

Lebih lanjut menurut KPK (2006), beragam potensi tersebut dapat muncul dikarenakan beberapa hal. *Pertama,* kondisi dan fungsi pengawasan DPRD saat ini yang cenderung diperlakukan sebagai sarana politik, bukan sebagai sarana manajerial. *Kedua*, pengawasan DPRD belum memberikan kontribusi yang optimal karena pengawasan yang dilakukan lebih bernuansa kepentingan politik kelompok. *Ketiga,* pengawasan DPRD selama ini terkesan sporadis, reaktif dan tanpa program. *Keempat,* tersumbatnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan DPRD, sehingga fungsi pengawasan yang dilakukan terjebak pada hal-hal yang bersifat teknis fungsional.

APBD sendiri merupakan suatu rencana keuangan tahunan sebuah pemerintah daerah, yang disetujui oleh DPRD (UU. Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 1 Butir 8 tentang Keuangan Negara). APBD adalah standar ukuran sebuah rancangan anggaran dalam membangun daerah kabupaten/kota selama setahun. APBD juga merupakan sebuah acuan daftar belanja yang akan menjadi pertimbangan, sehingga bisa diukur apakah kebutuhan selama setahun berjalan mengalami *overload* (deposit), atau justru defisit. Secara garis besar praktek menyusun APBD, merupakan serangkaian kegiatan sirkular atau mekanisme yang harus dilakukan oleh DPRD dan pemerintah daerah secara bersama-sama, yaitu penyusunan, pembahasan, penetapan, pemanfaatandan evaluasi(BPKP, 2007), sehingga karena penting dan urgennya penyusunan APBD, maka sudah selayaknyalah proses pembahasannya dilakukan dengan serius, konsentrasi dan fokus, serta dengan semangat dedikasi yang tinggi oleh pihak-pihak yang terlibat yaitu eksekutif (*tim anggaran*) dan legislatif (*badan anggaran*).

Pemerintah Daerah Kabupaten Takalar, merupakan salah satu daerah di Provinsi Sulawesi Selatan pada Tahun 2011 laporan keuangannya diopinikan atau diberi predikat *disclaimer* oleh BPK (*Tribunnews*, 28 Desember 2011). Diraihnya predikat tersebut, sempat memicu kemarahan beberapa elemen masyarakat di Kabupaten Takalar. Beberapa kelompok masyarakat mendatangi kantor DPRD Kabupaten Takalar dan meminta Rencana Kerja Anggaran (RKA) APBD 2011 dan meminta penjelasan DPRD tentang predikat yang diraih (*Berita Kota Makassar*, 30 Maret 2011), padahal sebelumnya Bupati Takalar telah menyatakan bahwa APBD 2011 Kabupaten Takalar merupakan implementasi total sistem anggaran kinerja dengan input dan output yang terukur (*Takalarkab.go.id*, 14 Januari 2011). Terjadinya ketidakpuasan warga masyarakat terhadap APBD 2011 Kabupaten Takalar yang dinyatakan dislaimer tersebut, menunjukkan bahwa fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Takalar, lemah dan tidak optimal.

Problematika pengelolaan anggaran APBD yang berujung pada pemberian predikat disclaimer oleh BPK dalam Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Takalar pada tahun 2011 terus berlanjut hingga saat ini. Pemahaman DPRD dan Pemerintah daerah yang rendah terhadap konsep dan praktek penganggaran seperti yang diuraikan tersebut, jelas tidak mencerminkan pelaksanaan sistem anggaran yang berorientasi kepada publik (kinerja) dan lebih jauh dapat mendorong munculnya perilaku yang tidak transparan, tidak akuntabel dan jauh dari prinsip integritas.

Untuk menganalisis berjalannya fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Takalar terhadap APBD, penelitian ini lebih mendalam untuk mengelaborasi problem mengapa Laporan Keuangan Pemda Kabupaten Takalar mendapatkan predikat diclaimer mulai Tahun Anggaran 2011 hingga saat ini. Predikat ini bahkan terus melekat pada laporan keuangan tersebut, meskipun telah terjadi pergantian Bupati pada tahun 2012. Sedangkan pada saat dan konteks yang sama, Kabupaten Maros misalnya telah mendapatkan penghargaan dari BPK berupa predikat Laporan Keuangan yang Wajar Tanpa Pengecualian (WTP).

Permasalahan ini menjadi dasar untuk diteliti dan dikaji tentang fungsi pengawasan DPRD pada proses pelaksanaan atau implementasi APBD di Kabupaten Takalar secara administratif. Untuk memberikan kontras dalam penelitian ini, penulis menelaah beberapa penelitian terdahulu yang telah dilakukan, yang lebih menekankan aspek fungsi pengawasan yang bersifat *legal* dan *politis* daripada fungsi pengawasan yang bersifat administratif, antara lain pernah dilakukan oleh Sudianto Aditya (2012) di Kabupaten Tana Toraja, Nurhayati (2008) di Kota Padang Panjang, Mahuse, Andi Lolo, dan Suhab (2010) di Kabupaten Merauke, Maslahatul Ummah (2007) di Kota Mojokerto Jawa Timur, Aang Sugiatna (2000) di Jakarta, dan Ma’mun Arifin (2011) di Kota Banjar Kalimantan Selatan.

Meskipun fungsi pengawasan DPRD ini telah banyak diteliti sebelumnya, namun kajian yang mendalam mengenai ditegakkannya prinsip-prinsip pengawasan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD secara administratif belum pernah dilakukan.

1. **Rumusan Masalah**

Berbagai media massa telah memberitakan Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Takalar Tahun Anggaran 2011 hingga saat ini diberi predikat *disclaimer* oleh BPK, padahal menurut sumber resmi Pemerintah Kabupaten Takalar, APBD Tahun Anggaran 2011 di Kabupaten Takalar telah mengimplementasikan sistem anggaran yang berbasis kinerja, dimana input dan outputnya secara ideal terukur dengan baik.

Kontradiksi tersebut mendorong munculnya asumsi bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dalam implementasi atau pelaksanaan APBD di Kabupaten Takalar tidak berjalan dengan optimal. Diasumsikan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD selama ini didominasi oleh berbagai faktor politik dan motivasi yang melatarbelakangi dari sejumlah rentetan pengawasan yang dilakukan sehingga prinsip-prinsip pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD menjadi problematik.

Motivasi menyangkut reaksi berantai, yaitu dimulai dari kebutuhan yang dirasakan, lalu timbul keinginan atau sasaran yang hendak dicapai, kemudian menyebabkan usaha-usaha mencapai sasaran, yang berakhir dengan pemuasan. Masalah motivasi adalah sangat kompleks, karena kenyataannya memotivasi orang-orang itu berbeda-beda, baik terhadap individu maupun situasinya. Kebutuhan yang diinginkan karena disebabkan perilaku, tetapi dapat pula kebutuhan mungkin akibat dari pada perilaku pegawai sebagai karakteristik dan tingkah laku yang terdapat dalam setiap individu atau suatu organisasi yang memiliki dinamika kepemimpinan. Oleh sebab itu, penulis mengajukan rumusan masalah dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan APBD di Kabupaten Takalar?
2. Bagaimana sikap pelaksana dalam melakukan fungsi pengawasan dalam pelaksanaan APBD di Kabupaten Takalar?
3. Apa saja faktor determinan dalam penerapan fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan APBD di Kabupaten Takalar?
4. **Tujuan Penelitian**

Sejalan dengan berbagai rumusan masalah tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mengkaji dan menjelaskan:

1. Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan APBD di Kabupaten Takalar.
2. Sikap pelaksana dalam melakukan fungsi pengawasan dalam pelaksanaan APBD di Kabupaten Takalar
3. Faktor-faktor determinan dalam penerapan fungsi pengawasan DPRD dalam pelaksanaan APBD di Kabupaten Takalar.
4. **Manfaat Penelitian**

**1. Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis yang diharapkan dari hasil penelitian, antara lain:

1. Secara akademik, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi keilmuan bagi pengembangan kajian tentang fungsi pengawasan DPRD yang efektif, terutama yang berkaitan dengan proses pelaksanaan APBD di Kabupaten Takalar.
2. Penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya khasanah literatur mengenai kebijakan publik pada era reformasi birokrasi dewasa ini.

**2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi secara langsung terhadap :

1. Bertambahnya karya tulis ilmiah tentang kebijakan publik, terutama yang berkaitan dengan fungsi pengawasan oleh lembaga publik seperti DPRD dalam pelaksanaan APBD sebagai sebuah kebijakan yang pro-publik.
2. Institusi masyarakat sipil dalam memahami, memantau dan mengawasi pelaksanaan pembangunan daerah melalui optimalisasi anggaran APBD.
3. Perumusan kebijakan pemerintah daerah dalam mengintegrasikan program pembangunan dan penganggaran daerah melalui pelaksanaan APBD yang opimal.