



& KEUANGAN DAERAH & PENGAWASANNYA

Dr. S. Endang Prasetyawati SE., SH., MH.



& KEUANGAN DAERAH & PENGAWASANNYA

**Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002
tentang Hak Cipta**

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2:

1. Hak cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana:

Pasal 72

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

& KEUANGAN DAERAH & PENGAWASANNYA

Dr. S. Endang Prasetyawati SE., SH., MH.



PUSAKA MEDIA

Keuangan Daerah dan Pengawasannya

Penulis: Dr. S. Endang Prastyawati, SE., SH., MH.

Editor: Prana Sukma Adji

Tata letak dan desain sampul: Tri Purna Jaya

Cetakan Pertama, April 2018

15 x 23 cm

viii + 97 hlm

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak baik sebagian ataupun keseluruhan isi buku dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

All rights reserved

ISBN: 978-602-5420-84-9

Penerbit:

Pusaka Media

Jl. Endro Suratmin, Pandawa 1, No. 40,

Korpri Jaya, Sukarame, Bandar Lampung

cspusakamedia@yahoo.com | www.pusakamedia.com

+6282176351904

Kata Pengantar

Puji syukur Kami panjatkan kepada Allah SWT, karena berkat rahmat dan ridho-Nya sehingga buku ini bisa diselesaikan. Sebagaimana kecil naskah buku ini sendiri berasal dari disertasi penulis saat menempuh pendidikan doktoral di Universitas Diponegoro beberapa waktu silam.

Sebagaimana kita ketahui bersama dalam rangka mendukung terciptanya *good governance* di era otonomi daerah sebagai upaya mereformasi manajemen sektor publik, maka diperlukan serangkaian reformasi lanjutan yang terkait dengan sistem pengelolaan keuangan daerah termasuk sistem pengawasannya.

Penerbitan buku ini sendiri dimaksudkan sebagai bahan rujukan bagi mahasiswa dalam mempelajari mata kuliah Hukum Keuangan Daerah.

Tak lupa penulis mengucapkan terimakasih kepada Dekan FH Universitas Bandar Lampung, Ketua Pascasarjana Magister Hukum Universitas Bandar Lampung, dan para kolega yang telah mendukung penerbitan buku ini. Juga kepada Penerbit Pusaka Media yang berkenan menerbitkan buku ini.

Penulis menyadari bahwa kemantapan kajian dalam buku ini masih harus terus dikembangkan. Segala saran yang bersifat menyempurnakan penulisan buku ini akan diterima dengan senang hati.

Bandar Lampung, April 2018

Penulis

Daftar Isi

Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vi
Glosari	vii
Bagian 1	
Pengantar Memahami Studi Hukum Keuangan Daerah	1
Bagian 2	
Hukum Keuangan Negara dan Hukum Keuangan Daerah	6
Bagian 3	
Pengelolaan Keuangan Daerah	27
Bagian 4	
Pengawasan Keuangan Daerah dalam Perspektif Teori Hukum	35
Bagian 5	
Optimalisasi Peran DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah	43
Daftar Pustaka	92
Indeks	95
Tentang Penulis	96

Glosari

- Pengawasan** : Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya telah digunakan seefektif dan seefisien mungkin guna mencapai tujuan perusahaan atau pemerintahan.
- Keuangan daerah** : Semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah, dalam kerangka anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- Keuangan negara** : 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.
- Otonomi daerah** : Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, serta kewajiban daerah otonom guna untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat daerah tersebut yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan

- Anggaran daerah : rencana kerja pemerintah daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu (satu tahun)
- Kebijakan Publik : Thomas R Dye mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan
- Keadilan Sosial : Keadilan yang pelaksanaannya tidak lagi tergantung kepada kehendak pribadi atau pada kebaikan individu yang bersikap adil, tetapi sudah bersifat struktural. Pelaksanaan keadilan sosial tersebut sangat tergantung pada penciptaan struktur sosial yang adil dengan memperbaiki struktur-struktur sosial yang tidak adil tersebut. .

Pengantar Memahami Studi Hukum Keuangan Daerah

HUKUM MERUPAKAN institusi sosial yang bertujuan menyelenggarakan keadilan dalam masyarakat. Sebagai sebuah institusi sosial, maka penyelenggaraan itu berkaitan pada tingkat kemampuan masyarakat tersebut untuk melaksanakannya. Karena itu, suatu masyarakat akan menyelenggarakannya dengan cara tertentu, yang berbeda dengan masyarakat yang lain. Perbedaan ini berhubungan erat pada persediaan perlengkapan yang terdapat dalam masyarakat untuk penyelenggaraan keadilan itu. Dan hak ini berarti adanya hubungan yang erat antara institusi hukum suatu masyarakat dengan tingkat perkembangan organisasi sosialnya.

Perkembangan yang terjadi dalam tatanan pemerintahan daerah (pemda) pada konteks komunitas sosial berarti juga berpengaruh dengan dinamika pengelolaan keuangan daerah atas dasar undang-undang (UU) pemda dan UU Perimbangan Keuangan serta UU Keuangan Negara. Kondisi ini jelas memerlukan pemahaman baru terhadap paradigma hukum di bidang pengelolaan keuangan daerah di tengah-tengah wacana paradigmatic *good governance*.

Pengembangan pemikiran atas dasar paradigma teoritik transisional diperlukan agar studi pada hukum keuangan daerah tidak tercipta kemandulan hukum.¹ Pengelolaan keuangan daerah yang

¹ Francis Fukuyama, *The Great Disruption*, (New York: The Free Press, 1999).

sejiwa dan sedasar dengan *good governance* berarti akan menciptakan penataan pengelolaan keuangan yang berkelanjutan untuk mengadakan bangunan organisasi pemerintahan yang *good financial governance* (GFG).

Good governance di bidang pengelolaan keuangan negara pada tingkat nasional maupun di daerah menghendaki adanya pengelolaan keuangan yang efisien dan efektif dalam pemanfaatan sumber pembiayaan pemerintahan. Sehingga secara administratif menjadi ‘*accountable*’ dalam kerangka pengembangan hukum keuangan (publik).²

Langkah tersebut seiring dengan pergeseran pola pemerintahan dan tatanan yang sentralistik ke arah desentralistik (otonomi daerah). Konsekuensi yang tampak pada pergeseran arus kekuasaan dari pusat ke daerah ini termasuk di bidang pengelolaan keuangan daerah dalam konteks pendekatan “*structural fungsional*” dari Talcott Parsons.³ Berarti akan muncul fenomena dan perubahan perilaku secara organisatoris (struktur) maupun otoritatif (fungsi) institusi pengelolaan keuangan daerah. Di samping itu, terdapat pula perubahan perilaku jajaran administrasi–birokrasi pemerintahan baik di tingkat pusat maupun pada level daerah sebagai akibat perubahan pola pengaturan hukum.

Dalam kaitan ini patut dikemukakan landasan filosofis betapa pentingnya pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah dengan menjelaskan peran sentral hukum dalam kehidupan manusia. Bukankah hukum juga harus mampu mengajukan alternatif kepada manusia untuk menghadapi aneka regresi dan degenerasi yang mengancamnya?

² Amado S. Tolentino, “Good Governance Through Popular Participation in Sustainable Development” dalam G. H. Addink, *Good Governance in Environmental Law*, (Netherlands: Utrecht University, 2001), hlm. 3.

³ Peter Hanilton, *Talcott Parsons dan Pemikirannya*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 1990, hlm. 136-137

Bila hukum tidak mampu berperan seperti itu, manusia akan memalingkan diri kepada instrumen lain, apa pun nama instrumen itu. Masalahnya adalah mekanisme cara kerja hukum itu sendiri sudah merupakan kendala. Untuk dapat ditaati sebagai norma, sebuah produk hukum harus dimengerti masyarakat, dan karena itu memerlukan suatu proses sosialisasi tertentu.

Akibatnya, masyarakat akan terus menerus berhadapan dengan dilema, di mana pada satu sisi ilmu pengetahuan yang dihasilkan berkembang drastis secara revolusioner.⁴ Dilema itulah yang menghadapkan publik kepada urgensi untuk menguji kembali pemahaman terhadap substansi hukum, efektivitas dari interpretasi dan perbandingan hukum untuk tetap dapat menanggapi perubahan kondisionalitas hukum itu sendiri, serta meninjau kembali kedudukan dan posisi struktural keilmuan dari hukum dalam dimensi sains global.⁵

Mengikuti pandangan Herbert A. Simon, maka perubahan “*administrative behavior*” yang akan terjadi dalam pengelolaan keuangan daerah merupakan sesuatu yang wajar sedasar dengan perubahan kewenangan yang menentukan peran utama dan sebagai aspek penting yang sangat menentukan serta menjadi faktor esensial pengambilan keputusan dalam proses administrasi pemerintahan suatu negara (daerah).⁶ Maka tidak dapat dielakkan bilamana dominasi aparatur birokratik menjadi pilar penting dalam konstelasi penentuan pembuatan keputusan secara institusional.

⁴ Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban Yang Adil: Problematik Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999, hlm. 210

⁵ *ibid.*

⁶ Herbert A. Simon, *Administrasi Behavior Administrasi Suatu Studi Tentang Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Administrasi*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1998), hlm. 46, 116 dan 230.

Hal tersebut berlaku pula dalam situasi dan kondisi pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah yang senantiasa terjadi pada dinamika pemerintahan. Perubahan dan pengembangan bentuk pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah memang membawa pula implikasi terjauh pada perubahan perilaku birokrasi administrasi pemerintahan dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Hal ini berarti keberadaan dan keberlakuan hukum pengelolaan keuangan daerah senantiasa berada pada lingkup estetis (*esthetische gelding*) karena bermuatan elegansi yang khas. Status hukum yang seperti ini merupakan konsekuensi dari keserasian antara norma dan fakta sosialnya.

Pada akhirnya, suatu tatanan pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah yang dikembangkan menurut konsepsi keberlakuan kaedah hukum tersebut di atas diyakini bahwa perangkat hukumnya bermuatan dan tertopang secara logikal (*logische gelding*). Kondisi ini tercipta karena perumusan norma hukum di bidang pengelolaan keuangan daerah tidak kontradiksi dengan kaedah hukum lainnya secara internal maupun eksternal. Hal ini berarti bahwa pengaturan hukum pengelolaan keuangan daerah memiliki harmonisitas yuridis dan berlaku efektif sebagai bagian institusi sosial yang menjamin kepastian hukum dalam upaya pembinaan manajemen keuangan daerah.

Dalam tataran teoritik dan filosofis, terjadinya perubahan pengaturan hukum seperti tertera dalam UU Perimbangan Keuangan serta UU Keuangan Negara dipastikan bersentuhan dengan restrukturisasi kelembagaan birokrasi (hukum) pemerintah daerah. Langkah ini dimaksudkan untuk mencapai suatu kondisi yang idil dan menjamin stabilitas kehidupan sosial yang berkeadilan.

Dengan diundangkannya UU Perimbangan Keuangan serta UU Keuangan Negara menyebabkan berbagai perubahan fundamental terhadap elemen-elemen pemerintahan daerah tersebut.

Sebagai suatu kenyataan adalah bahwa dalam kurun waktu yang tidak terlampau lama, berbagai permasalahan telah muncul dalam pelaksanaan undang-undang tersebut. Tataran teoritis diperlukan untuk dijadikan instrumen untuk melakukan analisis terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dalam koridor UU PEMDA dan UU Perimbangan Keuangan.⁷

Tujuan politis akan memosisikan pemerintah daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara agregat akan menyumbangkan pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan berbangsa dan bernegara. Pemberian otonomi dan pembentukan institusi pemerintah daerah akan mencegah terjadinya sentralisasi dan mencegah kecenderungan sentrifugal dalam bentuk pemisahan diri.⁸ Sementara tujuan administratifnya adalah mengisyaratkan pemerintah daerah untuk mencapai efisiensi, efektivitas dan ekonomis dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Pemerintah daerah dituntut bertindak hemat dalam memakai uang masyarakat pembayar pajak. Pemerintah daerah yang boros akan kehilangan legitimasi politik dari warganya dalam bentuk tidak dipilihnya kembali mereka dalam menjalankan mandat rakyat setempat dalam mengurus kepentingannya. Proses tersebut akan terkristalisasikan dalam pemilihan umum di tingkat lokal.⁹

⁷ Yogi Suwarno, *Inovasi di Sektor Publik*. (Jakarta: STIA LAN, 2008).

⁸ *Ibid.* (Terhadap hal ini dapat pula dirujuk pada pemikiran tentang birokrasi yang tertuang dalam Robert K. Merton et al., *Reader in Bureaucracy*, Illinois: The Free Press, 1969.

⁹ *Ibid.*

BAGIAN 2

Hukum Keuangan Negara dan Hukum Keuangan Daerah

Terminologi Keuangan Negara dan Keuangan Daerah

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara yang tercantum dalam UU Nomor 17 tahun 2003 saat ini adalah dari sisi objek, subjek, proses dan tujuan. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara termasuk di dalamnya seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Dari sisi proses, keuangan negara terdiri dari seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawabannya. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penye-

lenggaraan pemerintahan negara¹⁰.

Dalam ilmu keuangan negara, bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Istilah keuangan negara yang tercantum dalam Pasal 23 ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi;

“Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang”.

Sedangkan definisi keuangan negara menurut UU Keuangan Negara No.17 tahun 2003 menyatakan bahwa,

“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.”

Definisi keuangan negara tersebut menjadi sangat kontroversial menurut pendapat para ahli maupun akademisi. Definisi ini berkaitan erat dengan ruang lingkup keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara. Dari rumusan keuangan negara diatas yang mengemukakan “hak dan kewajiban” mencerminkan pendekatan disiplin ilmu hukum, mengingat hanya subjek hukumlah yang mempunyai hak dan kewajiban. Dan tentunya badan hukum negara dan badan hukum daerah serta badan hukum BUMN/BUMD sebagai subjek hukum jelas berbeda jika dikaitkan dengan “hak dan kewajiban” pengelolaan dan pertanggungjawaban.

¹⁰ Arifin Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum : Teori, Kiritik dan Praktik*, (Jakarta, 2009), hlmn. 4.

Pertanggungjawaban keuangan negara dimulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan sesuai dengan prinsip umum manajemen.

Sesuai dengan amanat Pasal 23 C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain¹¹ akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas umum tersebut digunakan juga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan diadopsinya asas-asas umum tersebut di dalam Undang-Undang Keuangan Negara, pelaksanaan undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Implementasi penyelenggaraan negara sebagaimana dimaksud UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dijabarkan pada bentuk pelaksanaan program dan kegiatan yang tercantum dalam APBN/APBD setiap tahunnya. Pembangunan sebuah sistem informasi di lingkungan instansi pemerintah merupakan salah satu bentuk pelaksanaan kegiatan yang menjadi program pemerintah yang anggarannya dibiayai melala-

¹¹ Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

lui APBN/APBD maupun dari bantuan Pinjaman/Hibah Luar Negeri (PHLN).

Anggaran negara yang memuat keuangan negara dalam jangka waktu satu tahun memerlukan pengelolaan yang benar dengan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Anggaran negara berkaitan dengan pelaksanaan belanja negara yang sebagian besar digunakan melalui proses pengadaan. Dalam hukum keuangan negara telah ditentukan pihak-pihak yang terkait dengan pengelolaan keuangan negara beserta tanggung jawab yang berbeda-beda sesuai dengan kewenangan dan kewajibannya masing-masing. Pengelolaan keuangan negara dalam hukum keuangan negara memiliki berbagai sebutan atau penamaan yang berbeda-beda. Perbedaan penyebutan atau penamaan bagi pengelola keuangan negara didasarkan pada kewenangan dan kewajiban yang diberikan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Para pihak yang terlibat dalam pengelolaan anggaran keuangan negara meliputi presiden, menteri keuangan, pimpinan para lembaga/menteri, bendahara, dan pegawai nonbendahara.

Rancangan anggaran negara yang disusun oleh presiden sesuai dengan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat perkiraan pendapatan dan pengeluaran negara serta perincian kegiatan dalam jangka waktu satu tahun ke depan. Perkiraan pendapatan dan persetujuan tersebut harus memperoleh persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) agar memperoleh legitimasi dalam bentuk undang-undang. Setelah diundangkan, maka rancangan anggaran negara berubah menjadi undang-undang anggaran negara atau telah dapat disebut sebagai anggaran negara. Anggaran negara adalah suatu dokumen yang memuat perkiraan penerimaan dan pengeluaran serta rincian kegiatan-kegiatan di bidang pemerintahan negara yang berasal dari pemerintah untuk dalam jangka waktu satu tahun. Anggaran ne-

gara yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang, mengandung unsur antara lain¹²:

1. Dokumen hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat;
2. Rencana penerimaan negara, baik dari sektor pajak, bukan pajak, dan hibah;
3. Rencana pengeluaran negara, baik bersifat rutin maupun pembangunan;
4. Kebijakan negara terhadap kegiatan-kegiatan di bidang pemerintahan yang memperoleh prioritas atau tidak memperoleh prioritas;
5. Masa berlaku hanya satu tahun, kecuali diberlakukan untuk tahun anggaran negara ke depan.

Kelima unsur anggaran negara di atas merupakan satu kesatuan tidak dapat terpisahkan, sehingga menggambarkan kemampuan negara dalam jangka waktu satu tahun untuk mewujudkan tujuannya. Realisasi penggunaan anggaran dalam bentuk pelaksanaan belanja negara sebagian besar diwujudkan melalui proses pengadaan barang/jasa pemerintah. Pengadaan barang/jasa merefleksikan bagaimana negara melaksanakan belanja secara prosedural dengan tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah yang memiliki hubungan fundamental dengan fungsi anggaran negara tentu saja sangatlah relevan untuk mengetengahkan pemikiran Simmons sebagaimana disunting oleh Subagio, bahwa fungsi anggaran negara meliputi: fungsi hukum tata negara, fungsi teknis pengurusan, dan fungsi makro-ekonomis. Fungsi hukum tata negara mengandung makna bahwa tiap-tiap anggaran ditetapkan dengan undang-undang tersendiri.

¹² Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Rajawali Grafindo Persada, 2008), hal. 104.

Rancangan UU anggaran bagi pemerintah merupakan alat untuk memperoleh otorisasi DPR maupun DPRD untuk melakukan pengeluaran sampai jumlah maksimal tertentu dan karena itu juga untuk mengambil tindakan-tindakan yang menghendaki pengeluaran. Fungsi memilih *keuzefunctie* yaitu menimbang-nimbang kepentingan, memutuskan berapa jumlah uang yang hendak dikeluarkan untuk berbagai kegiatan dilakukan oleh pemerintah pada waktu menyampaikan Rancangan UU. *Staten General* menjalankan fungsi memilihnya dengan jalan amandemen dan menerima atau menolak rancangan-rancangan UU itu. Memberikan otorisasi (dan pilihan yang terkandung di dalamnya) adalah tujuan primer suatu anggaran. Fungsi teknis pengurusan berarti anggaran harus menjadi dasar untuk menjalankan pengurusan yang tertib dan serasi (*doelmatig*) dan dengan itu sekaligus landasan untuk memberikan perhitungan dan pertanggungjawaban oleh para pengurus dan untuk melaksanakan pengawasan, Fungsi teknis pengurusan ini disebut juga dengan fungsi mikro-ekonomis. Fungsi makro-ekonomis mengandung pemikiran bahwa anggaran merupakan landasan bagi kebijaksanaan (*beleid*) yang ditujukan kepada perkembangan yang seimbang daripada rumah tangga masyarakat.

Dengan dimengerti dan dipastikan secara teoritik bahwa pengaturan fungsi dari keuangan DPRD harus mempunyai keberlakuan secara komprehensif. Dengan memiliki makna keberlakuan yang lengkap suatu pengaturan fungsi dari keuangan, DPRD dapat berlaku efektif dan diyakinkan sesuai dengan Undang-Undang dan Susduk DPRD dan tartib DPRD, agar suatu aturan undang-undang dan hukum dalam pengelolaan keuangan DPRD di sekretariat DPRD dapat memenuhi kehendak masyarakat dan terlaksana secara efektif secara empiris yang dilakukan oleh anggota DPRD sesuai kinerja anggota. Dari keserasian antara norma dan fakta sosialnya, sesuai dengan tugas anggota DPRD segera efektif

melaporkan ke sekretariat DPRD, sehingga pengelolaan keuangan DPRD dapat terjamin dalam upaya pembinaan manajemen keuangan DPRD baik dari belanja langsung maupun tidak langsung sesuai dengan kebijakan pembiayaan penganggaran tahun sebelumnya, agar dihitung berdasarkan perkiraan yang rasional.

Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang diatur dalam peraturan menteri ini meliputi kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, azas umum dan struktur APBD, penyusunan rancangan APBD, penetapan APBD, penyusunan dan penetapan APBD bagi daerah yang belum memiliki DPRD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD, pengelolaan kas, penatausahaan keuangan daerah, akuntansi keuangan daerah, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pembinaan dan pengawasan pengelolaan keuangan daerah, kerugian daerah dan pengelolaan keuangan BLUD.

Pengelolaan keuangan daerah dimulai dengan perencanaan / penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD sebagaimana berpedoman kepada RKPD dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD yang disusun oleh pemerintah daerah telah mengalami perubahan dari yang bersifat incremental menjadi anggaran berbasis kinerja sesuai dengan tuntutan reformasi.

Dilihat dari aspek masyarakat (*customer*) dengan adanya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik

maka dapat meningkatnya tuntutan masyarakat akan pemerintah yang baik, hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah untuk bekerja secara lebih efisien dan efektif terutama dalam menyediakan layanan prima bagi seluruh masyarakat. Sedangkan dilihat dari sisi pengelolaan keuangan daerah khususnya Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka kontribusi terhadap APBD meningkat tiap tahun anggaran hal ini didukung pula dengan tingkat efektivitas dari penerimaan daerah secara keseluruhan sehingga adanya kemauan dari masyarakat untuk membayar kewajibannya kepada Pemerintah daerah dalam bentuk pajak dan retribusi.

Dengan berlandaskan pada dasar hukum maka penyusunan APBD sebagai rencana kerja keuangan menjadi penting dalam rangka penyelenggaraan fungsi daerah otonom. Dari uraian tersebut boleh dikatakan bahwa APBD sebagai alat/wadah untuk menampung berbagai kepentingan publik (*public accountability*) yang diwujudkan melalui berbagai kegiatan dan program, di mana pada saat tertentu manfaatnya benar-benar dirasakan oleh masyarakat umum. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada hakekatnya merupakan instrumen kebijakan yang dipakai, sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Karena itu, DPRD dan pemerintah daerah harus berupaya secara nyata dan terstruktur guna menghasilkan APBD yang dapat mencerminkan kebutuhan riil masyarakat sesuai dengan potensi masing-masing daerah serta dapat memenuhi tuntutan terciptanya anggaran daerah yang berorientasi pada kepentingan dan akuntabilitas publik. Suatu anggaran yang telah direncanakan dengan baik hendaknya disertai dengan pelaksanaan yang tertib dan disiplin sehingga tujuan atau sarannya dapat dicapai secara berdaya guna dan berhasil

Salah satu aspek dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran Daerah seharusnya dipergunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, alat bantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, alat otoritas pengeluaran di masa yang akan datang. Ukuran standar untuk evaluasi kinerja serta alat koordinasi bagi semua aktivitas di berbagai unit kerja. Penentuan besarnya penerimaan/pendapatan dan pengeluaran/belanja daerah tidak terlepas dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengelolaan keuangan negara didasarkan atas *legal framework* di Pusat dan Daerah. Landasan hukum pengelolaan keuangan negara antara lain meliputi:

1. UUD Negara RI Tahun 1945
2. UU No . 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
3. UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
4. UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
5. UU Propenas
6. UU APBN
7. PP No. 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah
8. PP No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja Dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga
9. Perpres Pelaksanaan APBN
10. Perpres Rencana Pembangunan Tahunan

Pemerintahan yang didesentralisasi (*decentralized government*) mengharuskan adanya *legal framework* keuangan daerah yang menjabarkan kewenangan-kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah. Hal itu disebabkan terdapat korelasi yang erat antara keuangan negara dengan keuangan daerah.

Penjelasan Umum angka 6 UU No. 23 Tahun 2014 jo UU No. 9 Tahun 2015 tentang pemerintahan daerah menyatakan bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota, selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam pemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Ketentuan tersebut berimplikasi terhadap pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa gubernur/bupati/walikota bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dengan demikian, pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah. Dengan demikian dasar hukum pengelolaan keuangan daerah antara lain adalah UU Pemerintahan Daerah, UU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta Perda APBD.

Definisi keuangan daerah sebagaimana dimuat dalam penjelasan Pasal 156 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut :

“Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat

dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Menurut UU No. 17 tahun 2003 bahwa Keuangan Daerah/Negara adalah semua dan kewajiban Daerah/Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara/daerah berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Adapun ruang lingkup keuangan daerah meliputi¹³:

1. Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
2. Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan daerah;
4. Pengeluaran daerah;
5. Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah; dan
6. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh DPRD, hal ini sesuai dengan UU No. 17 Tahun 2003 Pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah harus dicatat dan dikelola dalam APBD. Penerimaan dan pengeluaran daerah tersebut adalah dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas kedesentralisasian.

¹³ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hlmn. 80.

Sedangkan penerimaan dan pengeluaran yang berkaitan dengan pelaksanaan Dekonsentrasi atau Tugas Pembantuan tidak dicatat dalam APBD. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran. APBD merupakan rencana pelaksanaan semua Pendapatan Daerah dan semua Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Demikian pula semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Karena APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah, maka APBD menjadi dasar pula bagi kegiatan pengendalian dan pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa berbagai fungsi APBN/APBD, yaitu :

1. Fungsi Otorisasi

Anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

2. Fungsi Perencanaan

Anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

3. Fungsi Pengawasan

Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

4. Fungsi Alokasi

Anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

5. Fungsi Distribusi

Anggaran daerah harus mengandung arti/memerhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

6. Fungsi Stabilisasi

Anggaran daerah harus mengandung arti/harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara bahwa prinsip-prinsip dasar (azas) yang berlaku di bidang pengelolaan anggaran daerah yang berlaku juga dalam pengelolaan Anggaran Negara/Daerah sebagaimana bunyi penjelasannya, yaitu :

1. Asas Kesatuan

Azas ini menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.

2. Universalitas

Azas ini mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.

3. Tahunan

Azas ini membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu.

4. Spesialitas

Azas ini mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

5. Akrual

Azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani untuk pengeluaran yang seharusnya dibayar, atau menguntungkan anggaran untuk penerimaan yang seharusnya diteri-

ma, walaupun sebenarnya belum dibayar atau belum diterima pada kas.

6. Kas

Azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani pada saat terjadi pengeluaran/penerimaan uang dari/ke Kas Daerah. Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis aktual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 13, 14, 15 dan 16 dalam UU Nomor 17 Tahun 2003, dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas.

APBD merupakan satu kesatuan struktur yang terdiri dari:

1. Pendapatan Daerah

Pendapatan daerah meliputi semua penerimaan uang melalui Rekening Kas Umum Daerah, yang menambah ekuitas dana lancar yang merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah terdiri atas:

- 1) Pendapatan Asli Daerah (PAD);
- 2) Dana Perimbangan; dan
- 3) Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pendapatan daerah, selain PAD dan Dana Perimbangan, adalah lain-lain pendapatan daerah yang sah yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan oleh pemerintah. Hibah yang merupakan bagian dari lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan bantuan berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari pemerintah, masyarakat, dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri yang tidak mengikat.

2. Belanja Daerah

Belanja Daerah merupakan komponen berikutnya dari APBD yang meliputi semua pengeluaran dari Rekening Kas Umum Daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar yang merupakan kewajiban daerah dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh daerah. Belanja daerah digunakan untuk pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang ditetapkan dengan ketentuan perundang-undangan. Belanja daerah digolongkan menurut organisasi, fungsi, program dan kegiatan, serta jenis belanja. Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pemerintahan daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam jangka waktu 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Beberapa faktor yang menjadi prinsip penting dalam pembauran keuangan negara meliputi, *Pertama*; diintroduksikannya prinsip *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara yang meliputi: akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan keuangan negara oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Prinsip-prinsip tersebut menjadi landasan dalam pengelolaan keuangan negara, sehingga terwujud kejelasan dalam hal rentang kendali (*span of control*) sistem pengelolaan keuangan negara, pertanggungjawaban keuangan negara dan mekanisme pengawasan efektif dalam pengendalian *budget*.

Sehubungan dengan *span of control* sistem pengelolaan keuangan negara, ditegaskan bahwa Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah RI

yang didelegasikan kepada menteri keuangan, dan setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakekatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Hal itu perlu ditegaskan agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme *checks and balances* serta mendorong peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

UU No. 1 Tahun 2004 menegaskan lebih lanjut bahwa kementerian keuangan berwenang dan bertanggungjawab untuk mengelola aset dan kewajiban negara secara nasional, sementara kementerian negara/lembaga berwenang dan bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Guna meningkatkan akuntabilitas dan terselenggaranya mekanisme saling uji (*checks and balances*) dalam proses pelaksanaan anggaran, dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif (kementerian negara/lembaga dengan pemegang/kewenangan kebendaharaan (kementerian keuangan).

Namun, fungsi menteri keuangan tidak hanya sekedar kasir yang hanya berwenang melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara tanpa berhak menilai kebenaran penerimaan dan pengeluaran tersebut. Menteri keuangan diberikan kewenangan selaku pengelola keuangan seutuhnya yaitu sebagai kasir, pengawas keuangan dan manajer keuangan. Hal itulah yang menjadi salah satu argumentasi pemisahan pengaturan mengenai aspek keuangan negara melalui UU No. 17 Tahun 2003 dan aspek perbendaharaan negara melalui UU No. 1 Tahun 2004, suatu hal yang sebelumnya tidak secara tegas dipisahkan oleh UU Perbendaharaan Indonesia (UPI), yang merupakan “metamorphosis” dari *Indonesische Comptabiliteits Wet* (ICW). Dalam rangka akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan negara, aspek pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara selanjutnya diatur secara tersendiri

melalui UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Kedua; pengelolaan keuangan negara yang dilandasi oleh Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) dan berbasis analisis kinerja (*performance budgetting*). Hal tersebut mengharuskan adanya perencanaan anggaran atas dasar disain *policy* dan asumsi anggaran secara cermat dan *measurable*. Sebelum penyusunan usulan anggaran oleh setiap kementerian negara/lembaga, pemerintah. Pusat harus membahas bersama DPR pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro sebagai landasan dari kebijakan umum dan prioritas anggaran. Di sini sekaligus terpenuhi prinsip perwakilan rakyat melalui DPR dengan adanya kewenangan DPR untuk menyetujui, memberikan masukan, merevisi atau bahkan menolak rencana kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro yang diusulkan oleh Pemerintah.

Salah satu pilar pokok otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengelola secara mandiri keuangan daerahnya. Indonesia sebagai suatu *unitary state* menganut kombinasi antara unsur pengakuan kewenangan bagi daerah untuk mengelola secara mandiri keuangannya dipadukan dengan unsur kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan transfer fiskal dan melakukan pengawasan terhadap kebijakan fiskal daerah. Pemerintah pusat perlu menyadari bahwa penekanan yang berlebihan terhadap unsur yang kedua, akan membawa ke arah resentralisasi diam-diam di bidang fiskal yang merupakan antitesis terhadap semangat desentralisasi.

Perkembangan pengaturan di bidang keuangan negara ternyata memperlihatkan kecenderungan ke arah resentralisasi sistem kekuasaan, sekurang-kurangnya di bidang fiskal. Ditinjau dari sudut pembiayaan pemerintahan (*governance financing*), karena instrumen fiskal merupakan instrumen vital dalam penyelenggaraan kekua-

saan, resentralisasi di bidang fiskal dapat mereduksi makna otonomi bagi daerah.

Beberapa indikator yang memperlihatkan kecenderungan perluasan kewenangan pusat di satu sisi dan penyempitan kewenangan daerah di bidang fiskal di sisi lain dapat dilihat berikut ini. Pertama, UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mendesain sistem pengelolaan keuangan negara secara sentralistik. Keleluasaan daerah dalam penyusunan APBD secara ketat harus mengacu pada desain pusat mengenai pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro bagi rancangan anggaran yang disusun oleh pusat. Hal itu lebih kentara pada Pasal 8 PP No. 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah yang menyatakan bahwa hasil-hasil program pembangunan harus secara sinergis mendukung pencapaian sasaran pembangunan nasional yang ditetapkan dalam RPJM Nasional.

Melalui UU No. 17 Tahun 2003 tersebut Departemen Keuangan memperoleh perluasan kekuasaan sebagai otorisator sekaligus ordonator khusus keuangan negara. Dari segi kekuasaan pemerintahan secara umum, kekuasaan pemerintah pusat sendiri sudah sangat luas dalam hal proses alokasi dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Dana perimbangan tersebut menurut Pasal 10 UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah terdiri atas: dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus.

Otonomi daerah memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk bertanggungjawab dalam penggunaan dana, baik dana dari pemerintah pusat maupun dana yang berasal dari pemerintah daerah sendiri. Cara mengelola keuangan dengan berhasil guna dan berdaya guna merupakan syarat penting untuk peningkatan pelayanan publik di daerah. Dalam pelaksanaannya harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan

daerah (anggaran) yang baik. Mardiasmo menyatakan bahwa terdapat lima prinsip manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah meliputi :¹⁴

1. Akuntabilitas, menyaratkan bahwa dalam mengambil suatu keputusan hendaknya berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Kebijakan yang dihasilkan harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik.
2. *Value for money*, prinsip ini diopersonalkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah dengan ekonomis, efektif, dan efisien.
3. Kejujuran dalam mengelola keuangan publik (*probity*), dalam pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada pegawai yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga potensi munculnya praktek korupsi dapat diminimalkan.
4. Transparansi, merupakan keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD maupun masyarakat.
5. Pengendalian, dalam pengelolaan keuangan daerah perlu dilakukan *monitoring* terhadap penerimaan maupun pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sehingga bila terjadi selisih (*varians*) dapat dengan segera dicari penyebab timbulnya selisih.

Asas umum dalam mengelola keuangan daerah berdasarkan Pasal 66 Undang-Undang No.33 Tahun 2004 sebagai berikut :

1. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan,

¹⁴ Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2002), hlmn. 93.

dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatuhan, dan manfaat untuk masyarakat.

2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.
3. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.
4. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD.
5. Surplus dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah tahun anggaran berikutnya.
6. Penggunaan surplus APBD dimaksudkan untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan dalam perusahaan daerah harus memperoleh persetujuan DPRD.

Menurut Peraturan Pemerintah No.58 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 Pasal 4, terdapat prinsip penting dalam mengelola keuangan daerah meliputi:

1. Taat pada peraturan perundang-undangan, dengan maksud bahwa pengelolaan keuangan daerah harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
2. Efektif, merupakan pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.
3. Efisien, merupakan pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
4. Ekonomis, merupakan pemerolehan masukan dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga terendah.
5. Transparan, merupakan prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.

6. Bertanggung jawab, merupakan wujud dari kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
7. Keadilan, adalah keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan/keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang objektif.
8. Kepatutan, adalah tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
9. Manfaat, maksudnya keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Pengelolaan Keuangan Daerah

APBD DISUSUN sesuai kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan melaksanakan kegiatan keuangan dalam siklus pengelolaan anggaran. Siklus anggaran terdiri atas empat tahap, yaitu tahap persiapan dan penyusunan anggaran, tahap ratifikasi, tahap implementasi dan tahap pelaporan dan evaluasi.

Pada tahap persiapan dan penyusunan anggaran dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. Terkait dengan masalah tersebut, yang perlu diperhatikan adalah sebelum menyetujui taksiran pengeluaran, hendaknya terlebih dahulu dilakukan penaksiran pendapatan secara lebih akurat.

Selain itu, harus disadari adanya masalah yang cukup berbahaya jika anggaran pendapatan diestimasi pada saat bersamaan dengan pembuatan keputusan tentang anggaran pengeluaran. Dalam persoalan estimasi, yang perlu mendapat perhatian adalah terdapat faktor *uncertainty* (tingkat ketidakpastian) yang cukup tinggi.

Oleh sebab itu manajer keuangan publik harus memahami betul dalam menentukan besarnya suatu mata anggaran yang sangat tergantung pada teknik dan sistem anggaran yang digunakan. Besarnya mata anggaran pada suatu anggaran yang menggunakan *line-item budgeting*. Akan berbeda pada *performance budgeting*, *input-output budgeting*, *program budgeting*, maupun *zero based budgeting*.

Sebelum penyusunan usulan anggaran daerah pemerintah daerah wajib menyampaikan beberapa hal tentang :

1. Gambaran kondisi ekonomi makro termasuk perkembangan indikator ekonomi makro daerah;
2. Asumsi dasar penyusunan Rancangan APBD Tahun Anggaran 2012 termasuk laju inflasi, pertumbuhan PDRB dan asumsi lainnya terkait dengan kondisi ekonomi daerah;
3. Kebijakan pendapatan daerah yang menggambarkan prakiraan rencana sumber dan besaran pendapatan daerah untuk tahun anggaran 2012 serta strategi pencapaiannya;
4. Kebijakan belanja daerah yang mencerminkan program dan langkah kebijakan dalam upaya peningkatan pembangunan daerah yang merupakan manifestasi dari sinkronisasi kebijakan antara pemerintah daerah dan pemerintah serta strategi pencapaiannya;
5. Kebijakan pembiayaan yang menggambarkan sisi defisit dan surplus anggaran daerah sebagai antisipasi terhadap kondisi pembiayaan daerah dalam rangka menyikapi tuntutan pembangunan daerah serta strategi pencapaiannya.

Dalam rangka penyusunan rancangan APBN, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya. Penyusunan rencana kerja dan anggaran tersebut didasarkan atas prinsip anggaran kinerja (*performance budgetting*). Pasal 14 ayat (6) UUKN memerintahkan disusunnya Peraturan Pemerintah mengenai penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga. Hal itu dilaksanakan melalui PP No. 20 Tahun 2004 dan PP No. 21 Tahun 2004.

Pada tahap *budget ratification* prosesnya melibatkan dinamika politik yang cukup rumit dan berat. Pimpinan eksekutif (kepala daerah) dituntut tidak hanya memiliki *managerial skill* namun juga

harus mempunyai *political skill*, *salesmanship*, dan *coalition building* yang baik, integritas dan kesiapan mental yang tinggi karena peranan eksekutif sangat penting pada tahap ini. Hal tersebut dikarenakan bahwa dalam tahap ini pimpinan eksekutif harus mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan-bantahan dari pihak legislatif tentang besar kecilnya mata anggaran yang direncanakan.

Setelah anggaran disetujui oleh legislatif, tahap berikutnya adalah pelaksanaan anggaran. Dalam tahap ini, hal terpenting yang harus diperhatikan oleh manajer keuangan publik adalah memiliki sistem (informasi) akuntansi dan sistem pengendalian manajemen. Manajer keuangan publik dalam hal ini bertanggung jawab untuk menciptakan sistem akuntansi yang memadai dan handal untuk perencanaan dan pengendalian anggaran yang telah disepakati, dan bahkan dapat diandalkan untuk tahap penyusunan anggaran periode berikutnya. Sistem akuntansi yang digunakan hendaknya juga mendukung pengendalian anggaran.

Tahap terakhir adalah pelaporan dan evaluasi anggaran. Tahap persiapan, ratifikasi, dan implementasi anggaran terkait dengan aspek operasional anggaran. Sedangkan tahap pelaporan dan evaluasi terkait dengan aspek akuntabilitas. Apabila pada tahap implementasi telah didukung dengan sistem akuntansi dan sistem pengendalian manajemen yang baik, maka pada tahap pelaporan dan evaluasi anggaran biasanya tidak akan menemui banyak masalah.

Penyusunan APBD berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD ditetapkan setiap tahun dengan peraturan daerah. Dalam menyusun APBD,

penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian atas tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup.

Pemerintah daerah perlu menyusun APBD untuk menjamin kecukupan dana dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya. Oleh karena itu, perlu diperhatikan kesesuaian antara kewenangan pemerintahan dan sumber pendanaannya. Pengaturan kesesuaian kewenangan dengan pendanaannya adalah sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD.
2. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah didanai dari dan atas beban APBN.
3. Penyelenggaraan urusan pemerintahan provinsi yang penugasannya dilimpahkan kepada kabupaten/kota dan/atau desa, didanai dari dan atas beban APBD provinsi.
4. Penyelenggaraan urusan pemerintahan kabupaten/kota yang penugasannya dilimpahkan kepada desa, didanai dari dan atas beban APBD kabupaten/kota.

Seluruh penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah baik dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa pada tahun anggaran yang berkenaan harus dianggarkan dalam APBD. Penganggaran penerimaan dan pengeluaran APBD harus memiliki dasar hukum penganggaran. Anggaran belanja daerah diprioritaskan untuk melaksanakan kewajiban pemerintahan daerah sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Fungsi dari keuangan DPRD dalam pengelolaan keuangan merupakan keharusan yang dijalankan dengan selaras peraturan dan peraturan undang-undang yang ada. Dasar hukum pengelolaan keuangan negara dan daerah adalah sebagai bagian dari

kekuasaan pemerintah. Kekuasaan pengelolaan keuangan negara diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah diantaranya keuangan DPRD di sekretariat DPRD.

Rekonstruksi pengawasan keuangan DPRD secara realitas untuk mengetahui tentang pengelolaan keuangan DPRD secara benar, bukan hanya sekedar menemukan makna pengelolaan keuangan DPRD saja, tetapi untuk mengetahui dan memahami pengawasan keuangan DPRD dalam batasan hukum, demikian pula penilaian akan wujud pengawasan keuangan DPRD. Untuk itu –dalam penulisan ini, pengelolaan keuangan DPRD merupakan pencarian penyusunan rencana kerja dan anggaran didasarkan atas prinsip anggaran kinerja dan dapat menjabarkan lebih lanjut rencana strategis yang telah disusun perlu dibuat rencana kerja tahunan yang mencakup periode tahunan dari rencana strategis yang telah disusun sesuai dengan susduk DPRD, program dan kegiatan yang akan diimplementasikan dalam suatu tahun kegiatan penyusunan dan penyajian dari sekretariat DPRD, tentang kinerja yang akan dilanjutkan oleh sekretariat DPRD. Inilah yang ingin ditelusuri dalam tulisan ini.

Hal ini terutama ditujukan yang terpenting ialah hal menentukan tingkat belanja nasional (*nationale bestidingen*) yang dianggap pantas (*geoorloofd*) dalam tahun yang mendatang dan sehubungan dengan itu menentukan jumlah pengeluaran negara, jumlah pajak dan pendapatan lainnya, serta kekurangan (defisit) yang mungkin ada, Ketiga fungsi ini menimbulkan masalah teknis anggaran yang memiliki dua aspek: prosedur anggaran dan susunan anggaran.

Teori yang terkait dengan rekonstruksi dapat dirujuk dari paradigma konstruktivisme, atas dasar kajian yuridis sosiologis (*soci-olegal*). Realitas diusung dan dibentuk untuk diselesaikan dengan

tujuan tindakan dari maksud manusia-manusia tersebut¹⁵. Ketiga fenomena ini bersesuaian dengan esensi karakter dunia sosial –masyarakat merupakan produk manusia. Sehingga, masyarakat merupakan kenyataan obyek dan manusia-manusia merupakan produk sosial.

Pemikiran di atas dapat ditempatkan pula dalam bentuk sosial terbelakangan realitas. Faktor internal yang bersumber pada persepsi atau pola pikir di sekretariat DPRD kurang dipahami/dilaksanakan sesuai dengan undang-undang yang ada. Pengambilan keputusan atas sumber daya publik dikoptasi oleh birokrat atau pejabat dan belum memberi manfaat kepada masyarakat banyak. Secara lebih eksplisit, tantangan-tantangan partisipasi dalam kebijakan publik dapat terlihat dari beberapa fenomena di bawah ini.¹⁶

1. Dominasi Eksekutif

Sebagian besar khalayak melihat bahwa pada umumnya kebijakan publik ataupun Perda dibuat oleh pihak eksekutif, mulai dari identifikasi kebutuhan, perumusan agenda hingga perumusan draf kebijakan. Sehingga kepentingan eksekutif lebih banyak terserap ketimbang elemen-elemen lain seperti pihak DPRD apalagi masyarakat luas.

2. Dominasi Legislatif

Semenjak era reformasi terdapat kecenderungan pergeseran pendulum dalam kekuasaan yang sebelumnya didominasi oleh eksekutif kini bergeser ke legislatif. Meskipun ini bisa dipandang sebagai bagian dari proses menuju “keseimbangan Trias Politika” di lapangan banyak ditemukan praktik-praktik parodi politik yang juga merugikan publik. KKN berjamaah di

¹⁵ Norman K. Denzin, et.al., *Handbook of Qualitative Research*. (Terj) Daryatno, dkk, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 124.

¹⁶ Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2008).

Padang dan “Laptopisasi” anggota DPR dan beberapa DPRD dipandang masyarakat sebagai contoh bentuk parodi politik yang mencederai makna partisipasi politik.

3. Dominasi Yudikatif

Kebijakan publik dapat juga terlalu memperhatikan kepentingan pihak yudikatif. Dengan semakin menguatnya *good governance* dan akuntabilitas, dapat dikatakan saat ini upaya pemberantasan korupsi di Indonesia semakin menggembirakan. Namun demikian suara-suara mulai terdengar, khususnya dari kalangan eksekutif dan legislatif, yang menilai bahwa saat ini pihak yudikatif sangat “galak” dalam melakukan pengawasan kinerja dan anggaran pemerintah. Sehingga ada kecenderungan hampir semua perangkat kebijakan disesuaikan dengan mekanisme dan sistem lembaga-lembaga yudikatif.

4. Dominasi Partai

Kepentingan partai politik seringkali mewarnai agenda kebijakan publik sehingga partisipasi masyarakat menjadi sekadar alat untuk melegitimasi kepentingan partai politik itu. Kebijakan publik seharusnya menampilkan peran negarawan, bukan politisi. Saat seorang politisi menjadi *‘policy maker’* maka loyalitas kepada partai seharusnya digantikan oleh loyalitas kepada negara dan rakyat, karena DPRD adalah dari rakyat untuk rakyat.

Asas-asas pengelolaan keuangan negara apabila dilakukan penggabungan sebelum dan setelah diberlakukannya UUKN dapat dijadikan pedoman bagi pengelola keuangan negara/daerah sehingga mampu menjalankan tugas dan kewajibannya yang baik. Perlu dicermati bahwa asas pengelolaan keuangan negara bukanlah merupakan aturan hukum sehingga tidak mempunyai kekuatan mengikat melainkan secara moral dapat dijadikan pedoman dalam pengelolaan keuangan negara. Meskipun demikian, jangan-

lah diartikan bahwa pengelolaan keuangan negara dapat serta mer-
ta menyimpangi asas-asas pengelolaan keuangan negara tersebut
sehingga tercipta pengelolaan keuangan negara yang baik dan ter-
hindar dari kerugian negara.

Pengawasan Keuangan Daerah dalam Perspektif Teori Hukum

OBJEK ILMU pengetahuan hukum adalah sifat normatif yang diciptakan hukum yaitu: sifat keharusan untuk melakukan suatu perbuatan sesuai dengan peraturan hukum. Jadi pokok persoalan ilmu pengetahuan hukum adalah; norma hukum yang terlepas dari pertimbangan-pertimbangan semua isinya baik dari segi etika maupun sosiologis.

Nilai normatif hukum bisa diperbandingkan perbedaannya dengan nilai normatif agama. Norma agama, sebagaimana norma moralitas, tidak tergantung kepada kepatuhan aktual dari para pengikutnya. Tidak ada sanksi yang benar-benar langsung sebagaimana norma hukum. Misalnya saja ketika seorang lupa untuk berdoa di malam hari, maka tidak ada instrumen langsung yang memberikan hukuman atas ketidakpatuhannya tersebut. Validitas dari sistem hukum bergantung dari praktik-pratik aktualnya. Dikatakannya bahwa “perturan legal dinilai sebagai sesuatu yang valid apabila normanya efektif (yaitu secara aktual dipraktikkan dan ditaati)”. Lebih jauh lagi, kandungan sebenarnya dari norma dasar juga bergantung pada keefektivitasannya.

Saat ini Indonesia sedang dalam kondisi kurang baik, kondisi krisis di berbagai bidang termasuk bidang hukum. Hukum yang diharapkan bisa memberikan keadilan bagi masyarakat ternyata sebaliknya. Efektivitas penegakan hukum hanya berlaku bagi masyarakat kecil yang melakukan kejahatan kecil. Sedangkan pelaku-pelaku ke-

jahatan besar seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang lazim disebut penjahat berkerah putih (*white collar crime*) sangat sulit untuk disentuh. Dalam hal ini memang diperlukan keberanian bagi masyarakat khususnya aparat penegak hukum untuk melakukan terobosan-terobosan dalam menyelesaikan perkara tersebut. Hukum yang ada dan digunakan pada saat ini ternyata masih belum cukup untuk memberantas korupsi di Indonesia.

Padahal, hukum dituntut untuk bisa memecahkan dan memberikan solusi atas persoalan-persoalan dalam masyarakat, seperti korupsi di Indonesia ini. Selama ini, hukum hanya dipahami sebagai aturan-aturan yang bersifat kaku dan terlalu menekankan pada aspek *the legal system* tanpa melihat kaitan antara ilmu hukum tersebut dengan persoalan-persoalan yang harus ditangani. Hukum identik dengan ketertiban sebagai cermin pengaturan dari penguasa, di sisi lain ada juga pemahaman mengenai hukum yang lebih menekankan pada aspek legitimasi dari peraturan-peraturan itu sendiri.

Hukum yang ada di Indonesia sebagian besar masih didominasi oleh hukum peninggalan kolonial Belanda melalui produk-produknya yang sekarang masih berlaku dengan berbagai modifikasi, dilengkapi dengan undang-undang baru untuk mengatur bidang yang baru muncul kemudian. Tidak dapat disangkal bahwa pada masa kolonial, hukum tidak digunakan dalam fungsinya yang positif, dalam pengertian tidak digunakan untuk tujuan hukum itu sendiri yaitu memberi keadilan tetapi lebih tepat disebut sebagai alat penjajah untuk memperkuat posisinya dan mendapatkan legitimasi dalam menghukum para pejuang kemerdekaan. Hukum menjadi sub sistem dari sistem penjajahan sehingga hukum tidak mempunyai otonomi.

Pengaruh politik dalam berhukum, berarti berlaku juga pada penegakan hukumnya, karakteristik produk-produk hukum, serta

proses pembuatannya. Hal di atas dapat dilihat dalam fakta berhukum sepanjang sejarah Indonesia, pelaksanaan fungsi dan penegakkan hukum tidak selalu berjalan seiring dengan perkembangan strukturnya. Hal ini akan tampak jelas jika ukuran pembangunan hukum di Indonesia adalah unifikasi dan kodifikasi hukum, maka pembangunan struktur hukum telah berjalan dengan baik dan stabil. Karena dari waktu ke waktu produktifitas perundang-undangan mengalami peningkatan. Namun dari sisi yang lain, dari segi fungsi hukum telah terjadi kemerosotan.

Struktur hukum dapat berkembang dalam kondisi konfigurasi politik apapun dengan ditandai keberhasilan pembuatan kodifikasi dan unifikasi hukum sebagaimana tampak dalam Program Legislasi Nasional. Tetapi pelaksanaan fungsi atau penegakan fungsi hukum cenderung menjadi lemah. Sekalipun produk hukum yang dihasilkan jumlahnya secara kuantitatif meningkat, tetapi substansi dan fungsi hukumpun tidak selalu meningkat atau sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Hal ini terjadi ketidaksinkronan antara struktur hukum dengan fungsi hukum sebagaimana disebut di atas disebabkan oleh karena intervensi atau gangguan dari tindakan-tindakan politik. Hukum kadang tidak (dapat) ditegakkan karena adanya intervensi kekuasaan politik. Konsep konfigurasi politik demokratis dan/atau konsep otoriter ditentukan berdasarkan tiga indikator, yaitu sistem kepartaian dan peranan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, dominasi peranan eksekutif, dan kebebasan pers. Sedangkan konsep hukum responsif/otonom diidentifikasi berdasarkan proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum, dan kewenangan menafsirkan hukum.

Bila dihubungkan dengan teori tersebut, memang jelas terlihat bahwa memang ada hubungan yang signifikan antara sistem pemerintahan sebuah negara dengan hukum yang dianutnya. Sistem

pemerintahan orde baru yang tersentralisir dipusat, dimana semua pejabat pada zaman itu mengkultuskan seorang individu, sehingga kalimat yang terkenal terucap dari para pejabat adalah “mohon petunjuk bapak.” Menyebabkan secara tidak langsung pemerintahan pada saat itu berada dalam genggamannya satu orang. Sistem Pemerintahan Orde Baru pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan system pemerintahan Orde Lama dengan Demokrasi Terpimpinnya.

Dimana bila melihat teori di atas, maka Indonesia pada masa itu memiliki konfigurasi politik otoriter. Hal ini dikarenakan Indonesia menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara, sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional.

Teori hukum yang dapat dijadikan pisau analisis dalam pembahasan masalah penelitian adalah teori sistem hukum oleh Lawrence M. Friedman. Friedman menyatakan bahwa ada tiga elemen utama dari sistem hukum (*legal system*), yaitu:¹⁷

1. Substansi Hukum (*Legal Substance*)
2. Struktur Hukum (*Legal Structure*)
3. Budaya Hukum (*Legal Culture*)

Berhasil atau tidaknya penegakan hukum bergantung pada substansi hukum, struktur hukum/pranata hukum dan budaya hukum. Dalam teori Friedman struktur hukum disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun.

¹⁷ Friedman, M. Lawrence, *American Law: An introduction*, (New York-London: W.W. Norton & Company, 1984), hlm. 129.

Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*). Sebagai negara yang masih menganut sistem *Civil Law System* atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagaimana peraturan perundang-undangan juga telah menganut *Common Law System* atau Anglo Saxon) dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum.

Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya adalah adanya asas legalitas dalam KUHP. Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan “tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya”. Sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan.

Friedman menyatakan bahwa sistem hukum disebut sebagai sistem struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan UU No. 8 Tahun 1981 meliputi; mulai dari kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan badan pelaksana pidana (lapas). Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain.

Terdapat adagium yang menyatakan “*fiat justitia et pereat mundus*” meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagusnya suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan.

Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya. Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hukum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan dan lain sebagainya. Sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik namun kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

Kultur hukum menurut Friedman adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini.

Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum. Hubungan antara tiga unsur sistem hukum itu sendiri tak berdaya, seperti pekerjaan mekanik. Struktur diibaratkan seperti mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin, sedangkan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

Senada dengan Friedman, Rahardjo menyebutkan bahwa berbicara soal hukum pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas-asas paradigma hukum yang terdiri atas fundamental hukum dan

sistem hukum. Beberapa fundamental hukum diantaranya legislasi, penegakan dan peradilan sedangkan sistem hukum meliputi substansi, struktur dan kultur hukum. Kesemuanya itu sangat berpengaruh terhadap efektivitas kinerja sebuah hukum. Dari beberapa definisi tersebut, dapat diartikan bahwa berfungsinya sebuah hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.

Tingkat efektivitas hukum juga ditentukan oleh seberapa tinggi tingkat kepatuhan warga masyarakat terhadap aturan hukum yang telah dibuat. Jika suatu aturan hukum dapat ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka dapat diartikan bahwa aturan hukum tersebut efektif. Namun demikian meskipun sebuah aturan yang ditaati dapat dikatakan efektif, derajat keefektifannya masih bergantung pada kepentingan mentaatinya. Jika ketaatan masyarakat terhadap suatu aturan hukum karena kepentingan yang bersifat *compliance* (takut sanksi), maka derajat ketaatannya dinilai sangat rendah. Berbeda ketika ketaatannya berdasarkan kepentingan yang bersifat *internalization*, yakni ketaatan karena aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatan seperti inilah yang merupakan derajat ketaatan tertinggi dalam hukum.

Seperti dikatakan oleh Rahardjo bahwa penegakan hukum (modern) dijalankan oleh komponen aparatur negara. Oleh sebab itu, perilaku aparatur negara dalam struktur hukum Indonesia menjadi amat penting untuk disorot dalam proses penegakan hukum.¹⁸ Dengan demikian menjalankan hukum tidak hanya menjalankan Undang-undang, tetapi harus memiliki kepekaan sosial.

¹⁸ Satjipto Rahardjo. *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, (Yogyakarta: Genta Press, 2008), hlm. 32.

Hukum tidak hanya rules (*logic & rules*), tetapi juga ada logika-logika yang lain. Bahwa memberlakukan *jurisprudence* saja tidak cukup, tetapi penegakan hukum harus diperkaya dengan ilmu-ilmu sosial.

Optimalisasi Peran DPRD dalam Pengawasan Keuangan Daerah

PENGAWASAN ADALAH upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi yang telah dikeluarkan. Sondang Siagian menyatakan,

“Pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”.

Sementara itu, Terry menyatakan bahwa,

“Controlling can be defined as the proses determining what is to be accomplished, that is the standart, what is being accomplished that is the performance, evaluating the performance, and if neccesary applying corrective measure so that performance take place according to plans, that is conformity with the standart” (pengawasan dapat dirumuskan sebagai 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”).

Sedangkan Robin berpendapat bahwa,

“Controlling can be defined a the proses of monitoring activities to ensure they are being accomplished as planned and correcting any significant devisions” (pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses mengikuti perkem-

bangun kegiatan untuk menjamin jalannya pekerjaan dengan demikian, dapat selesai secara sempurna sebagaimana direncanakan sebelumnya dengan pengoreksian beberapa pemikiran yang saling berhubungan).¹⁹

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

Pengawasan dipandang dari sudut pandang kelembagaan yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol pengawasan yaitu kontrol internal, yakni pengawasan yang dilakukan oleh petugas-petugas yang masih dalam struktural pemerintah yang sedang menjalankan pemerintahan sebagai contoh yaitu pejabat atasan yang mengontrol kinerja bawahannya secara hierarkis, dan kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh petugas-petugas atau badan-badan dari luar organisasi pemerintah dan juga tidak memiliki struktural di dalamnya.

Contohnya adalah pengawasan keuangan yang dilakukan oleh badan independen, kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat, LSM, media massa dan kelompok masyarakat yang berminat da-

¹⁹ Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo, 2006), hlmn. 155

lam bidang tertentu, baik kontrol politis yang dilakukan oleh MPR dan DPR ataupun DPRD terhadap pemerintah eksekutif dan juga kontrol reaktif yang dilakukan oleh badan peradilan.

Pengawasan dipandang dari waktu pelaksanaan pengawasan, yaitu pengawasan apriori dan pengawasan aposteriori.

Pengawasan apriori adalah pengawasan yang dilakukan sebelum disahkannya suatu keputusan atas tindakan pemerintah. Pengawasan ini terjadi dalam proses pembahasan. Pengawasan ini dapat disebut juga sebagai pengawasan yang mengandung unsur preventif, pengawasan ini mencegah sebelum terjadinya kekeliruan.

Kebalikan dari pengawasan apriori yakni pengawasan aposteriori. Pengawasan ini adalah pengawasan yang dilakukan sesudah suatu keputusan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah, atau juga disebutkan sebagai pengawasan represif yang artinya pengawasan dalam hal penanggulangan setelah terjadinya tindakan pemerintah yang telah dianggap merugikan negara.

Di sisi lain, pengawasan juga dilakukan dari aspek yang diawasi, yaitu pengawasan dari segi hukum. Pengawasan ini menilai dari aspek-aspek hukum yang digunakan oleh pemerintah untuk menjalankan pemerintahannya. Indonesia sebagai negara berdasarkan hukum sehingga dalam melakukan setiap kegiatan harus jelas landasan hukumnya dan pengawasan dari segi kemanfaatan yaitu melihat aspek di mana suatu tindakan ataupun keputusan pemerintah sudah tepat atau belum terhadap kemanfaatan bagi rakyat karena salah tujuan negara yaitu mensejahterakan rakyat dan yang menjalankan negara adalah pemerintah.

Dalam pengawasan keuangan daerah harus mengetahui subjek-subjek dalam pengawasan keuangan daerah tersebut, untuk mengetahui hal tersebut kita dapat melihat dalam dalam Pasal 9

ayat (1) UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dimana kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah adalah bendahara umum daerah yang diberi kewenangan yang terdapat dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-undang No 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara:

1. Menyiapkan kebijakan dan pedoman pelaksanaan APBD;
2. Mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
3. Melakukan pengendalian pelaksanaan APBD;
4. Memberikan petunjuk teknis pelaksanaan sistem penerimaan dan pengeluaran kas daerah;
5. Melaksanakan pemungutan pajak daerah;
6. Memantau pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran APBD oleh bank dan/atau
7. Lembaga keuangan lainnya yang telah ditunjuk;
8. Mengusahakan dan mengatur dana yang diperlukan dalam pelaksanaan APBD;
9. Menyimpan uang daerah;
10. Melaksanakan penempatan uang daerah dan mengelola/menatausahakan investasi;
11. Melakukan pembayaran berdasarkan permintaan pejabat Pengguna Anggaran atas beban rekening kas umum daerah;
12. Menyiapkan pelaksanaan pinjaman dan pemberian jaminan atas nama pemerintah daerah;
13. Melaksanakan pemberian pinjaman atas nama pemerintah daerah;
14. Melakukan pengelolaan utang dan piutang daerah;
15. Melakukan penagihan piutang daerah;
16. Melaksanakan sistem akuntansi dan pelaporan keuangan daerah;
17. Menyajikan informasi keuangan daerah;
18. Melaksanakan kebijakan dan pedoman pengelolaan serta penghapusan barang milik daerah.

Bendahara umum daerah bertanggung jawab kepada gubernur/bupati/walikota dari segi hak dan ketaatan kepada peraturan atas pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukan. Kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola keuangan daerah, menyusun laporan keuangan pemerintah daerah untuk disampaikan kepada gubernur/bupati/walikota dalam rangka memenuhi anggaran/pengguna barang menyusun dan menyampaikan laporan keuangan yang meliputi laporan realisasi anggaran, neraca, dan catatan atas laporan keuangan.

Laporan keuangan tersebut disampaikan kepada kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku bendahara umum daerah menyusun laporan arus kas pemerintah daerah dan gubernur/bupati/walikota selaku wakil pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan daerah.

Laporan keuangan sebagaimana dimaksud disampaikan gubernur/bupati/walikota kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pengguna anggaran/pengguna barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBD telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

Pengawasan keuangan daerah dilakukan oleh badan internal dan juga eksternal merupakan dua badan yang berbeda, namun kedua-duanya juga ikut dalam pelaksanaan pengawasan. Untuk itu badan pengawas internal atau juga pejabat pengawas pemerintah adalah orang yang karena jabatannya melaksanakan tugas pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk

dan atas nama menteri dalam negeri atau kepala daerah yang dalam hal ini dilakukan oleh inspektorat provinsi/kabupaten/kota. Berdasarkan Pasal 1 angka (2) PMDN Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi Dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Inspektorat daerah terbagi menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Inspektorat Wilayah Provinsi adalah instansi pengawasan yang melakukan pengawasan terhadap aktivitas pemerintah provinsi. Instansi ini bertanggung jawab kepada Gubernur. Instansi ini mempunyai tugas melakukan pengawasan umum atas aktivitas pemerintah daerah, baik yang bersifat rutin maupun yang bersifat pembangunan agar dapat berjalan sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melakukan pengawasan terhadap tugas Departemen Dalam Negeri di provinsi.
2. Inspektorat Wilayah Kabupaten atau Kotamadya adalah instansi yang melakukan pengawasan terhadap aktivitas pemerintah daerah, termasuk kecamatan,

Kelurahan atau Desa selain itu Inspektorat Wilayah Kabupaten atau Kotamadya juga melakukan pengawasan terhadap tugas departemen Dalam Negeri di Kabupaten atau Kotamadya. Inspektorat Daerah mempunyai fungsi perencanaan program pengawasan, perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan, pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan, pemeriksaan serta pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah di bidang pengawasan. Pengawasan yang dilakukan oleh badan yang secara struktural berada diluar pemerintahan yaitu dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berdasarkan Undang-undang republik Indonesia no 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, adapun lingkup pemeriksaan yaitu meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang me-

muat semua unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang No 17 tahun 2003 tentang keuangan negara. Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK yaitu terdiri atas tiga pemeriksaan yaitu:

1. pemeriksaan keuangan yaitu pengawasan atas laporan keuangan,
2. pengawasan kinerja yaitu pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi, serta
3. pemeriksaan aspek efektivitas dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Ruang lingkup berdasarkan objek yang diawasi terhadap pengawasan keuangan daerah yaitu berdasarkan Pasal 2 PMDN No 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah artinya badan-badan yang mengawasi keuangan daerah hanya mengawasi hal-hal yang terdapat dalam ruang lingkup pengelolaan keuangan daerah tersebut yaitu:

1. hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
2. kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. penerimaan daerah;
4. pengeluaran daerah;
5. kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah; dan
6. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Kinerja lembaga legislatif didalam sistem politik merupakan cermin dari kadar terlaksananya kehidupan bernegara yang demokrasi, sehingga kajian terhadap faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja lembaga ini menjadi sesuatu yang penting, mengingat tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh lembaga legislatif daerah di era otonomi saat ini sangat besar. Johnson dan Levin menyatakan bahwa ada 2 (dua) macam faktor yang dapat mempengaruhi kinerja seseorang, yaitu :

1. Faktor individual yang meliputi sikap, sifat-sifat kepribadian, sifat fisik, keinginan atau motivasinya, umur, jenis kelamin, pendidikan, pengalaman kerja, latar belakang budaya dan variabel-variabel personal lainnya.
2. Faktor sosial dan organisasi, meliputi kebijaksanaan organisasi, jenis latihan dan pengawasan, sistem upah dan lingkungan sosial.

Melemahnya peran lembaga legislatif daerah sebagaimana mestinya sesuai dengan harapan masyarakat, disebabkan oleh 2 (dua) faktor utama. Kedua faktor penyebab itu adalah faktor internal dan faktor eksternal. Terdapat 10 faktor yang menghambat berfungsinya lembaga politik, termasuk di dalamnya lembaga legislatif daerah (DPRD). Faktor-faktor tersebut meliputi: informasi, keahlian, *social power*, popularitas, legitimasi, kepemimpinan, kekerasan (*violence*), peraturan (*rules*), *economic power*, *man power* dan jabatan (*office*). Beberapa sumber kelemahan badan legislatif, yang meliputi kekurangan fasilitas kerja, kekurangan sarana penelitian dan kepustakaan, kekurangan tenaga sekretariat dan kurangnya spesialisasi komisi-komisi yang ada di lembaga tersebut.

Sementara itu faktor-faktor yang dapat menghambat anggota legislatif dalam melaksanakan fungsinya ke dalam 2 (dua) faktor, yakni faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal melipu-

1. Peraturan Tata Tertib

Tujuan diciptakannya sebuah peraturan adalah agar tugas-tugas yang dijalankan dapat dilaksanakan secara tertib dan efisien. Namun, bila peraturan itu terlalu detail, hal ini dapat menghambat pelaksanaan satu tugas. Peraturan tata tertib yang terlalu detail inilah yang menjerat para anggota legislatif untuk melaksanakan tugasnya.

2. Data dan Informasi

Hal yang paling menonjol dalam topik ini adalah terlambatnya anggota legislatif dalam memperoleh data dan informasi yang diperlukan dibandingkan pihak eksekutif. Kondisi ini dapat dimaklumi, sebab pihak eksekutiflah yang bergelut dengan masalah pemerintahan sehari-hari. Selain itu, untuk memutuskan satu tindakan/kebijakan yang sifatnya kolektif organisasi, jauh lebih sulit dibandingkan pada pihak eksekutif, mengingat banyaknya kepentingan yang ada dalam lembaga legislatif sehingga perlu adanya bargaining para anggota/kelompok.

3. Kualitas Anggota Legislatif

Secara formal, kualitas teknis anggota legislatif mengalami peningkatan, akan tetapi hal ini tidak berimplikasi secara signifikan terhadap peningkatan kinerja anggota legislatif. Persoalannya terpulang pada tekad dan mental anggota legislatif untuk benar-benar mewakili rakyat. Bukan rahasia umum, bahwa karena mereka dicalonkan oleh partai sehingga banyak anggota legislatif yang tidak memiliki akar dalam masyarakat.

²⁰ Umbu Puda, "Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Fungsi dan Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Tengah" (*Studi Kasus Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No.17 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2005*), hlmn. 130.

Kondisi semacam ini menimbulkan banyaknya anggota legislatif yang berperan seperti seorang birokrat, yang berfikir bahwa mereka harus dilayani rakyat dan bukan sebaliknya.

Sedangkan yang termasuk dalam kategori faktor eksternal, adalah :

1. Mekanisme Sistem Pemilu

Sistem pemilu yang kita anut, sebenarnya sudah sangat memadai untuk mendapatkan wakil rakyat yang representatif, namun mekanisme pelaksanaan sistem perwakilan berimbang dengan stelsel daftar yang kita anut, telah banyak memunculkan tokoh-tokoh masyarakat karbitan. Penggunaan *vote getter* yang dikenal selama ini, telah membuka kemungkinan bagi munculnya tokoh yang sama sekali tidak dikenal oleh masyarakat.

2. Kejumbuan Kedudukan Eksekutif dan Legislatif.

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, lembaga legislatif ditempatkan sebagai partner eksekutif. Partner dalam konteks ini lebih bersifat kooptasi, di mana satu pihak (eksekutif) kedudukannya jauh lebih kuat dari pihak yang lain (legislatif) sehingga kondisi ini sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing institusi/lembaga.

Sejalan dengan pendapat diatas, bahwa paling tidak faktor-faktor internal dan eksternal yang berpengaruh terhadap kinerja anggota legislatif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, adalah :

1. Faktor Internal

a) Peraturan Tata Tertib

Mekanisme kerja intern lembaga legislatif diatur oleh sebuah peraturan Tata Tertib. Peraturan Tata Tertib ini dipandang terlalu rumit sehingga mengakibatkan para anggota legislatif sukar untuk melaksanakan tugasnya serta berperan lebih besar. Sebagai ilustrasi, penggunaan hak

yang dimiliki oleh DPRD baru dapat dilaksanakan apabila diusulkan oleh sekurang-kurangnya 20 orang anggota yang berasal paling tidak dari 2 (dua) fraksi. Masalah yang muncul kemudian adalah *Pertama* jumlah minimal anggota legislatif untuk melaksanakan hak tersebut adalah terlalu besar, sebab cukup sulit untuk menghimpun pendukung sejumlah 20 orang. *Kedua* adalah keharusan terlibatnya paling tidak 2 (dua) fraksi. Ketentuan ini dapat menggagalkan pelaksanaan hak-hak DPRD jika hanya ada satu fraksi yang menginginkan penggunaan hak yang dimiliki oleh DPRD. Penolakan fraksi lain adalah suatu hal yang wajar karena setiap fraksi ingin agar penggunaan hak-hak tersebut berasal dari fraksinya sendiri. Kompetisi yang tidak sehat seperti ini, menurut Maswadi Rauf akan menghambat penggunaan hak-hak DPRD.

b) Kualitas Anggota

Faktor kualitas anggota merupakan faktor penting dalam mengoptimalkan peran lembaga legislatif. Peran yang lebih besar dari lembaga ini tidak akan mungkin dicapai bila para anggota lembaga tersebut tidak mempunyai kemampuan untuk itu. Kualitas anggota DPRD selama ini berada di bawah kualitas eksekutif, sehingga anggota DPRD belum sepenuhnya dapat mengimbangi kemampuan pemerintah untuk melaksanakan fungsinya. Kualitas dalam konteks ini ditinjau dari segi karier politik (pengalaman) dan segi pendidikan formal.

c) Sarana dan Anggaran

Keterbatasan dana yang tersedia bagi DPRD dapat menghambat pengembangan sarana penunjang yang diperlukan bagi kelancaran kerja institusi ini. Sarana penunjang yang dimaksud adalah ruang kerja bagi setiap anggota dan staff

ahli yang berkemampuan. Sarana lain yang juga diperlukan adalah pelayanan informasi yang akan menyediakan berbagai informasi yang diperlukan oleh para anggota, sehingga tanpa informasi yang memadai dan mudah diperoleh, maka para anggota legislatif akan mengalami kesulitan dalam membahas berbagai masalah dengan mitra kerjanya.

- d) Faktor penghambat lain yang dapat dimasukkan dalam faktor internal ini adalah tradisi dan kejadian dalam sejarah lembaga legislatif selama ini terutama setelah kembali ke UUD 1945 yang menempatkan DPRD pada posisi lemah apabila berhadapan dengan pemerintah.

2. Faktor Eksternal

a) Sistem Pemilihan

Sebagaimana kita ketahui bahwa dalam sistem politik Indonesia, para calon anggota legislatif adalah calon-calon yang diajukan oleh organisasi politik mereka masing-masing. Mekanisme semacam ini, telah banyak memunculkan tokoh-tokoh masyarakat karbitan. Sehingga, kadangkala pemilih tidak tahu dan tidak mengenal calon-calon yang diajukan. Dengan demikian sistem pemilihan yang dianut belum sepenuhnya mendukung munculnya anggota legislatif yang berbobot dan berkualitas. Selanjutnya dominasi pimpinan organisasi sosial politik yang mempunyai anggota di lembaga legislatif melalui fraksinya membuat anggota legislatif kurang bebas melaksanakan tugasnya. Kondisi ini mengakibatkan para anggota legislatif merasa lebih dekat dengan pimpinan organisasi sosial politiknya dibandingkan dengan rakyat pemilih.

b) Latar Belakang Sejarah dan Iklim Politik yang Berlaku

Dalam sistem politik Indonesia, dominasi eksekutif terhadap legislatif sangat kuat. Hal ini dapat dilihat sejak

Proklamasi Kemerdekaan hingga Jaman Orde Baru, puncaknya terjadi pada saat dibubarkannya konstituante hasil Pemilu 1955 oleh Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959. Disamping itu, sistem ketatanegaraan kita memang menghendaki hal semacam itu, sebagaimana ditunjukkan pada Pasal 4 (1) UUD 1945, yang menegaskan bahwa “Presiden memegang kekuasaan pemerintahan”, sehingga dengan demikian, Presiden (eksekutif) memegang peranan yang sentral penyelenggaraan kehidupan negara. Dalam konteks legislatif daerah (DPRD), kondisi diatas didasarkan pada UU Nomor 5 Tahun 1974, khususnya Pasal 80 yang menyatakan bahwa Kepala Daerah mempunyai kekuasaan yang lebih bila dibandingkan dengan kekuasaan DPRD, sebab UU ini menganut dualisme peranan kepala daerah, yakni kepala daerah karena jabatannya juga merangkap sebagai kepala wilayah yang merupakan wakil pemerintah pusat di daerah.

3. Masih Kurangnya Kesadaran terhadap Amanat Konstitusi
Dalam penjelasan UUD 1945 ditegaskan,

“... yang penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya Negara ialah semangat, semangat para penyelenggara Negara, semangat para pemimpin pemerintahan ...”

Dalam kenyataannya, pihak eksekutif belum sepenuhnya mendukung hubungan kerja dengan legislatif, dimana selama ini suara lembaga legislatif sering tidak diperhatikan dengan sungguh-sungguh oleh pihak eksekutif. Sehingga, kondisi semacam ini bertentangan dengan semangat kekeluargaan yang diamanatkan oleh konstitusi, karena lembaga legislatif merupakan partner eksekutif, maka saran-saran yang diberikan oleh lembaga legislatif hendaknya diperhatikan oleh pihak eksekutif.

Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara efisien, efektif, tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu. Hal ini berarti, bahwa APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu.

Karena itu, pemungutan semua penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD. Sehingga, APBD menjadi dasar bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah dalam rangka desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBD. Semua penerimaan daerah dan pengeluaran daerah yang tidak berkaitan dengan pelaksanaan dekosentrasi atau tugas pembantuan merupakan penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. APBD, Perubahan APBD, dan Perhitungan APBD ditetapkan dengan peraturan daerah dan merupakan dokumen daerah.

Ketentuan mengenai penyelesaian dan pengenaan ganti kerugian negara/daerah diatur dalam Bab IX Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Keuangan Negara, Bab XI Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta dalam Bab V Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Kasus Penyelesaian kerugian daerah adalah sebagai beri-

kut²¹ :

- a) Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera diselesaikan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- b) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan negara, wajib menggantikan kerugian tersebut.
- c) Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/SKPD yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak manapun.
- d) Setiap kerugian daerah wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau oleh kepala SKPD kepada gubernur/bupati/walikota dan diberitahukan kepada BPK selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian daerah itu diketahui.
- e) Segera setelah kerugian daerah diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyatanya melanggar hukum dapat segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian daerah dimaksud.
- f) Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak (SKTJM) tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian daerah, maka gubernur/bupati/walikota yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan.

²¹ Hernold Ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi Suatu Pendekatan Hukum Progresif*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014), hlm.137.

- g) Pengenaan ganti kerugian daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK. Apabila dalam pemeriksaan kerugian daerah ditemukan unsur pidana, maka BPK menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- h) Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota. Tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah.
- i) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenakan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana.
- j) Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi.

Tata cara tuntutan ganti kerugian keuangan negara/daerah maupun pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain diatur dengan peraturan pemerintah yang merupakan petunjuk pelaksanaan ketiga paket undang-undang tersebut di atas. Ketentuan tersebut diharapkan dapat digunakan oleh pihak-pihak yang terkait dalam menangani dan menyelesaikan kerugian negara/daerah yang semakin hari semakin bertambah besar, sehingga dapat diantisipasi terjadinya kerugian daerah, dicegah penyelesaian kerugian daerah yang berlarut-larut, serta dipercepat proses pemulihan kerugian daerah maupun diperkecil terjadinya kerugian daerah.

Penyelesaian kerugian keuangan daerah dilaksanakan melalui upaya damai dilakukan apabila penggantian kerugian keuangan daerah dilakukan secara tunai sekaligus dan angsuran dalam jangka waktu selambat-lambatnya 2 (dua) tahun dengan menandatangani Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM). Penyelesaian kerugian keuangan daerah melalui proses tuntutan perbendahaha-

raan dilakukan apabila upaya damai yang dilakukan secara tunai sekaligus atau angsuran tidak berhasil. Proses penuntutannya merupakan kewenangan kepala daerah melalui Majelis Pertimbangan Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi Keuangan dan Barang Daerah (Majelis Pertimbangan). Apabila pembebanan perbendaharaan telah diterbitkan, kepala daerah melakukan eksekusi keputusan dimaksud dan membantu proses pelaksanaan penyelesaiannya. Penyelesaian kerugian keuangan daerah melalui proses Tuntutan Ganti Rugi dilakukan apabila upaya damai yang dilakukan secara tunai sekaligus atau angsuran tidak berhasil.

Berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintah daerah sebagai mitra sejajar pemerintah daerah. Dalam Struktur pemerintahan daerah, DPRD berada di dua jenjang, yaitu di tingkat provinsi disebut DPRD Provinsi serta di tingkat kabupaten/kota disebut DPRD kabupaten/kota. Salah satu perubahan yang merupakan hasil dari gerakan menentang orde baru adalah perubahan terhadap sistem pemerintahan daerah, sistem pemerintahan daerah pasca reformasi mengalami babak baru yang lebih memberikan harapan bagi terwujudnya keadilan dan pemerataan bagi masyarakat. Dengan diberlakukannya UU No. 22 dan 25 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah yang telah diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014 jo UU No. 9 Tahun 2015 dan UU No. 33 tahun 2004.

Undang-undang tersebut telah melimpahkan kekuasaan baik secara politik maupun secara administratif kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan sesuai dengan prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah selain 6 (enam) kewenangan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat antara lain politik luar negeri,

moneter dan fiskal nasional, agama, pertahanan, keamanan dan yudisial. Pelimpahan kewenangan itulah yang kita namakan dengan “otonomi daerah”. Pelimpahan itu secara otomatis juga memindahkan fokus politik ke daerah karena pusat kekuasaan tidak hanya dimonopoli oleh pemerintah pusat seperti di era sentralisasi namun telah terdistribusi ke daerah. Pelimpahan kewenangan itu disertai pula dengan pemberian kekuasaan yang lebih besar bagi Dewan Perwakilan Rakyat/DPRD dalam menjalankan fungsi *legislasi*, *budgeting* dan *controlling* karena diharapkan dengan “otonomi daerah” DPRD mampu meningkatkan peran pembuatan peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat di daerah.

Namun demikian proses *transisi* menuju perilaku kekuasaan yang transparan, partisipatif dan akuntabel dalam menjalankan kekuasaan membutuhkan instrumen dan instrumen yang paling tepat untuk mewujudkan perubahan itu adalah hukum sebagaimana pendapat Roscoe Pouend *Law is a tool of Social engineering*.²²

DPRD masih mempunyai kinerja terendah dan kalah bila dibandingkan dengan birokrat dan masyarakat. Itu terungkap melalui penelitian yang dilakukan oleh *Indonesia Governance Index* (IGI) tahun 2012-2014 yang dilakukan kemitraan terkait kinerja kabupaten/kota di Indonesia. Hasil tersebut didapat dari data penelitian yang diambil di 34 kabupaten/kota dengan menggunakan 126 indikator penilaian. Pejabat publik di provinsi dan kabupaten/kota merupakan arena paling rendah nilainya.

Di sisi lain, kinerja DPRD selama ini belum terbukti berhasil. Dari temuan tersebut, tidak ada satu pun DPRD di 34 kabupaten/kota yang dapat memberikan laporan kerja individu anggota DPRD

²² Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, “*Pengantar Filsafat Hukum*”, (Bandung: Mandar Maju, 2002), hlmn. 74.

kepada publik. Bahkan daftar program legislasi daerah yang merupakan kewajiban tidak dapat ditemukan di sebagian sampel IGI periode 2012 ke belakang. Rendahnya kinerja itu disebabkan tidak adanya batas maksimal berapa kali seseorang bisa terpilih kembali menjadi anggota DPRD. Lima DPRD terburuk dari data IGI ialah Kabupaten Seluma (2,10), Kabupaten Sampang (2,33), Kota Jayapura (2,44), Kabupaten Lombok Utara (2,55), dan Kabupaten Pontianak (2,70). Lima tertinggi ialah Kota Tarakan (5,22), Kabupaten Siak (5,01), Kota Tanjung Pinang (4,64), Kabupaten Sigi (4,4), dan Kabupaten Ogan Komering Ulu (4,23).²³

Berdasarkan capaian indeks yang dibuat IGI dengan skala nol sampai 10, pejabat politik (DPRDpemimpin daerah) hanya mendapat skor 3,70. Sementara itu, tiga lainnya ialah birokrasi (6,38), masyarakat sipil (5,17), dan masyarakat ekonomi (4,23). Rendahnya kinerja pejabat politik itu memerlukan pengawasan untuk mencegah potensi penyalahgunaan wewenang serta masuknya kader yang tidak kompeten dalam pemilihan selanjutnya.

Menjadi wakil rakyat sebagai manifestasi perwakilan politik paling tidak dibutuhkan orang-orang yang populer sekaligus berkualitas serta memiliki ikatan emosional dengan pihak yang diwakili. Popularitas seorang calon wakil rakyat memungkinkan ia terpilih dalam pemilihan umum, sedangkan kualitas (baca: kapasitas intelektual) memungkinkan seorang wakil rakyat mampu menganalisis berbagai persoalan yang dialami masyarakat untuk kemudian dicarikan solusinya dalam bentuk kebijakan publik yang diarahkan guna menjawab tuntutan dan permasalahan tersebut. Ikatan emosional dengan pihak yang diwakili mengharuskan seorang wakil rakyat memahami akan eksistensinya sebagai wakil rakyat yang harus bertindak atas kehendak rakyat yang ia wakili.

²³ Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, *Kinerja DPRD Lemah karena Tidak Diawasi*.

Secara ideal, syarat tersebut harus dimiliki oleh setiap orang yang hendak menyalonkan dirinya menjadi anggota DPRD. Popularitas seorang calon anggota DPRD tanpa kapasitas intelektual, hanya memungkinkan ia terpilih menjadi anggota DPRD, namun akan gagap menghadapi tugas-tugas dalam menjalankan fungsi DPRD. Sebaliknya, jika seseorang hanya memiliki kapasitas intelektual tanpa memiliki popularitas, akan sulit terpilih menjadi anggota DPRD. Dengan memenuhi kedua syarat tersebut, setiap anggota DPRD harus pula memiliki hubungan emosional yang kuat dengan masyarakat pemilih yang memungkinkan ia dapat memiliki kepercayaan dalam menjalankan perannya sebagai wakil rakyat.

Salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD adalah kapasitas pribadi anggota DPRD. Kapasitas pribadi ini berkaitan dengan sejumlah pengalaman yang diperoleh secara sengaja maupun tidak sengaja dalam kehidupan yang turut mempengaruhi kualitas diri seseorang sebelum yang bersangkutan menjadi anggota DPRD. Pengalaman tersebut dapat diperoleh melalui pendidikan formal maupun nonformal, serta berbagai aktifitas sebelum menjadi anggota DPRD.

Secara empirik, tingkat pendidikan para anggota DPRD amat beragam. Jika dikaitkan dengan tugas yang harus dijalankan oleh setiap anggota DPRD berkaitan dengan fungsi-fungsi DPRD, bukan hal yang mustahil dibutuhkan kualitas individu yang benar-benar memahami dan mampu menjalankan perannya sebagai wakil rakyat dalam mengimplementasikan fungsi-fungsi lembaga DPRD. Tingkat pendidikan seseorang turut menentukan kapasitas dan kualitas seseorang dalam mengemban suatu tugas yang dipercayakan kepadanya.

Sebagai wakil rakyat yang memiliki kewenangan dalam bidang legislasi, yakni membentuk Peraturan Daerah dibutuhkan kemam-

puan serta ketrampilan *legal drafting*. Begitu pula dalam perannya menjalankan fungsi anggaran, setiap wakil rakyat dituntut memiliki kemampuan untuk mengidentifikasi permasalahan, menganalisis, menentukan alternatif pemecahan masalah, dan memilih salah satu alternatif untuk dituangkan dalam bentuk program (kebijakan publik) yang akan dibiayai APBD dalam rangka menjawab tuntutan kehidupan rakyat di daerah.

Kemampuan legal drafting dan kapasitas merumuskan kebijakan publik hanya diperoleh pada jenjang pendidikan minimal strata-1. Tidak semua jenjang pendidikan Strata-1 memperoleh pengetahuan dalam bidang legal drafting maupun perumusan kebijakan publik, apalagi dengan jenjang pendidikan setingkat SMA. Dengan komposisi jenis dan jenjang pendidikan para wakil rakyat di lembaga DPRD yang amat beragam, jelas akan mempengaruhi kemampuan wakil rakyat tersebut dalam mengemban peran secara efektif sesuai dengan fungsi-fungsi lembaga yang teremban padanya. Pengalaman empirik, dengan berbagai kegiatan work-shop atau diklat yang diikuti berulang-ulang oleh para anggota DPRD, tidak cukup mampu mendongkrak kapasitas para anggota DPRD untuk menjalankan fungsi-fungsi lembaga DPRD secara efektif.

Dengan pengalaman yang relatif terbatas bagi anggota DPRD relatif menyulitkan pula dalam membangun komunikasi dengan pihak eksekutif yang rata-rata memiliki tingkat pendidikan dan pemahaman dalam bidang tugas mereka. Tidak mungkin dipungkiri bahwa pihak eksekutif relatif lebih menguasai bidang tugas pemerintahan jika dibandingkan dengan anggota DPRD. Hal demikian wajar karena pihak eksekutif merupakan orang-orang yang secara tetap bekerja di lingkungan pemerintahan, sedangkan anggota DPRD secara periodik 5 (lima) tahun sekali mengalami pergantian. Praktis anggota DPRD tidak cukup menguasai secara detail berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan

di daerah, apalagi berbagai data dan informasi berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan lebih banyak berada pada pihak eksekutif.

Faktor lainnya yang juga mempengaruhi kinerja DPRD adalah motivasi menjadi anggota DPRD. Motivasi berkaitan dengan ke-mauan yang tulus dari wakil rakyat untuk benar-benar mengabdikan (mengutamakan) kepentingan rakyat. Disadari benar bahwa faktor ini sulit dideteksi, namun paling tidak, motivasi tersebut dapat dinampakkan lewat ekspresi sikap dan tindakan para wakil rakyat yang dapat memenuhi harapan rakyat. Jenis motivasi setiap anggota DPRD akan sangat menentukan kualitas kerja dan kinerjanya. Bagi yang memiliki motivasi sekedar memperoleh pendapatan (motif ekonomi), diyakini kinerjanya tidak maksimal karena lebih dominan mempertimbangkan keuntungan-keuntungan ekonomis dari peran-peran politiknya di lembaga DPRD.

Sebaliknya, anggota DPRD yang motivasinya terkait dengan peran-peran ideal dari anggota-anggota legislatif sudah tentu cenderung memberikan (menunjukkan) kinerja kerja yang lebih baik. Peran partai politik dalam menjalankan fungsinya pun tidak luput dari tanggung jawabnya menyiapkan kader partai yang paripurna sehingga dapat menjalankan peran sebagai wakil rakyat. Fungsi partai melakukan pendidikan politik menjadi penting dalam mempersiapkan calon anggota DPRD. Proses rekrutmen tanpa mempertimbangkan kapasitas seseorang yang akan dicalonkan menjadi anggota DPRD pun turut memberikan kontribusi terhadap lemahnya kinerja para anggota DPRD.

Nampak kecenderungan partai politik dalam melakukan rekrutmen calon anggota DPRD hanya untuk meraup suara pemilih sebanyak-banyaknya, tanpa mempertimbangkan kualitas calon anggota DPRD. Rekrutmen yang asal-asalan inilah yang menghasilkan para wakil rakyat, baik pada aras nasional maupun pada

aras regional dan lokal yang telah mempertontonkan kinerja yang dipandang buruk di mata masyarakat.

Perbaikan rekrutmen politik menjadi faktor determinan dalam memperbaiki kinerja lembaga DPRD. Partai politik dituntut untuk dapat menjalankan fungsinya secara optimal. Pendidikan politik, kaderisasi, dan rekrutmen politik harus dilakukan secara selektif dengan mempertimbangkan kebutuhan sumberdaya manusia yang dipandang mampu menjalankan peran sebagai wakil rakyat dalam melaksanakan fungsi-fungsi lembaga DPRD.

Pelembagaan kontrol sosial terhadap kinerja para anggota DPRD perlu didukung dengan perangkat aturan yang memungkinkan bagi rakyat pemilih (konstituen) untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja anggota DPRD. Lembaga *recalling* hendaknya diefektifkan dengan melibatkan rakyat pemilih guna menilai apakah seorang wakil rakyat harus di-*recall* atau tidak. Hal ini perlu agar tidak ada pertimbangan subjektif dari partai politik untuk me-*recall* anggota DPRD yang dipandang “vokal” membela hak rakyat dan dipandang tidak menguntungkan para elite partai dan elite penguasa pemerintahan.²⁴

Apabila kita menempatkan hukum sebagai alat rekayasa sosial maka tak pelak akan menepatkan peraturan perundang-undangan pada posisi yang sangat penting dalam mengatur tata kekuasaan maupun masyarakat. Dalam hal ini peranan hukum tertulis di tingkat daerah atau Perda menjadi sangat penting. Penggunaan hukum tertulis sebagai alat rekayasa sosial nampaknya sudah menjadi ciri dari negara hukum modern, sebagaimana pendapat ahli sosiologi hukum Marc Galanter mengenai ciri-ciri hukum modern, yaitu :²⁵

²⁴ Tonubessi, *Memotret Kinerja DPRD Lemah karena Tidak Diawasi*, 2011. hlmn. 4

²⁵ Marc Galanter, “Moderrn Law” dalam buku Myron Weiner, ed., *Mod-*

1. Hukum modern terdiri dari berbagai aturan-aturan yang diterapkan dengan cara yang tidak berbeda-beda dimana-mana. Berlakunya aturan itu bersifat teritorial dan tidak bersifat “pribadi”.
2. Perundang-undangan modern bersifat transaksional. Hak-hak dan kewajiban diberikan secara berbanding menurut hasil-hasil transaksi (yang berupa kontrak-kontrak, kerugian-kerugian dan lain-lain) antara pihak yang satu dengan pihak yang lainnya.
3. Kaedah-kaedah hukum modern adalah universalitas;
4. Sistem-sistem ini bersifat hirarkhis;
5. Sistem-sistem ini diatur secara birokratis;
6. Sistem ini bersifat rasional;
7. Sistem ini dijalankan oleh para yuris;
8. Sistem ini lebih bersifat teknis dan kompleks. Timbulah para perantara profesional yang khusus menghubungi mahkamah dengan orang-orang yang harus berhubungan dengannya. Pengacara-pengacara perantara umum;
9. Sistem ini dapat diubah;
10. Sistem ini bersifat politik;
11. Tugas membuat UU dan menerapkannya keadalam keadaan yang bersifat teknis dan pejabatnya dibedakan dari fungsi-fungsi pemerintahan lainnya. Ada pemisah antara legislatif, eksekutif dan yudikatif secara jelas.

Transisi di tingkat daerah seharusnya diprakarsai oleh DPRD melalui penyusunan Peraturan Daerah yang berorientasi terutama untuk melakukan perubahan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, akuntabel dan partisipatif serta melindungi potensi dan kearifan local (*local wisdom*) yang ada di daerahnya. DPRD berdasarkan UU No. 22 tahun 2003 tentang

Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/D/DPD dan UU No. 23 tahun 2014 jo UU No. 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kekuasaan membuat Peraturan Daerah (Perda) kepada DPRD sebagaimana yang diamanahkan dalam bab Ketiga Pasal 77 tentang Fungsi DPRD yaitu, DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi:

1. Legislasi;
2. Anggaran; dan
3. Pengawasan.

Sedangkan Pasal 78 mengatur tentang tugas dan wewenang DPRD, “DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:

1. membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
2. menetapkan APBD kabupaten/kota bersama-sama dengan bupati/walikota;
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan bupati/walikota
4. APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.
5. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wakil bupati atau,
6. walikota/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur;
7. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan
8. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Ketentuan tersebut diatur juga dalam UU No. 23 tahun 2004 dan UU No. 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan”. Dan Pasal 42 yang berbunyi bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

1. membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan bupati/walikota untuk mendapat persetujuan bersama;
2. menetapkan APBD kabupaten/kota bersama-sama dengan bupati/walikota;
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan bupati/walikota APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah.
4. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur;
5. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah; dan
6. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Namun pergeseran kekuasaan legislasi di daerah dari eksekutif kepada legislatif tersebut belum disertai peningkatan produktifitas DPRD dalam memproduksi Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif DPRD, itulah yang selama ini terjadi. Rancangan Peraturan Daerah masih tetap lebih banyak berasal dari eksekutif dari pada legislatif, lalu dimana letak urgensi dari pergeseran tersebut kalau pergeseran itu tidak dibarengi dengan peningkatan baik kualitas maupun kuantitas peraturan daerah dari inisiatif DPRD.

Tugas dan wewenang DPRD adalah sebagai berikut²⁶:

- a) Membentuk peraturan daerah kabupaten bersama kepala daerah;
- b) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten yang diajukan oleh kepala daerah;
- c) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten;
- d) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e) Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah; (catatan bagian hukum)
- f) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten;
- h) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten;
- i) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan,
- k) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

²⁶ <http://dprd-sidoarjojab.go.id/tentang-dprd/tugas-wewenang>.

DPRD memiliki fungsi :

1. Fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah bersama-sama kepala daerah
2. Fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas, memberikan persetujuan dan menetapkan APBD bersama pemerintah daerah
3. Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Perundangan yang ditetapkan oleh pemerintah, peraturan daerah, peraturan kepala daerah, keputusan kepala daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah

Ketiga fungsi di atas dimaksudkan untuk dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Sedangkan Hak-hak yang dimiliki DPRD dalam menjalankan kegiatannya adalah:

- a) Hak Interpelasi ialah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.
- b) Hak Angket ialah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan Negara, yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c) Hak menyatakan pendapat ialah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.
- d) Pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Hak Anggota DPRD memiliki hak untuk mengajukan rancangan Perda, mengajukan pertanyaan kepada kepala daerah, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas atau hak kekebalan hukum, yaitu anggota DPRD tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPRD Provinsi dengan pemerintah dan rapat-rapat DPRD lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, Hak protokoler atau hak anggota DPRD untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya dan hak keuangan dan administrasi. Kewajiban Anggota DPRD dalam mengemban tugas dan wewenangnya adalah:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati peraturan perundang-undangan
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- d. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat
- f. Mentaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- g. Mentaati tata tertib dan kode etik
- h. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- i. Menyerap, menghimpun, aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala
- j. Menampung, dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat ; dan

k. Memberikan pertanggung jawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Hal-hal yang tidak boleh dilakukan oleh seorang anggota DPRD adalah :

- a) Anggota DPRD dilarang merangkap jabatan sebagai:
 - 1) pejabat negara atau pejabat daerah lainnya;
 - 2) hakim pada badan peradilan; atau
 - 3) pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia/ Kepolisian Negara Republik Indonesia, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD.
- b) Anggota DPRD dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat atau pengacara, notaris, dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas dan wewenang DPRD serta hak sebagai anggota DPRD ;
- c) Anggota DPRD dilarang melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta dilarang menerima gratifikasi.
- d) Anggota DPRD yang melakukan pekerjaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib melepaskan pekerjaan tersebut selama menjadi anggota DPRD ;
- e) Anggota DPRD yang memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberhentikan oleh pimpinan berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Kehormatan DPRD .

Tata pemerintahan di Indonesia telah diwarnai oleh otoritarianisme dan ketidakpercayaan selama beberapa dekade. Selama rezim Orde Baru berkuasa (1966-1998), DPRD hanya menyetujui konsep eksekutif karena kapasitas dan kewenangannya terbatas untuk menganalisis kebijakan yang diprakarsai eksekutif. Anggota dewan saat itu tidak memiliki kekuatan dan keahlian untuk melaku-

kan analisa secara independen atau untuk meminta masukan dari masyarakat. Hal ini semakin memperlemah fungsi perwakilan DPRD dan kemampuan mereka dalam memastikan bahwa program, pelayanan, dan anggaran pemerintah daerah telah mencerminkan prioritas konstituen. Pemilihan umum direkayasa secara seksama untuk memilih anggota DPRD yang loyal pada rezim. Oleh sebab itu, DPRD memiliki otonomi atau kepentingan terbatas untuk membangun hubungan baik dengan masyarakat. Jurang pemisah antara masyarakat dan anggota DPRD pun sangat lebar.

Hal ini mulai berubah seiring runtuhnya rezim otoriter pada tahun 1998. Pemilihan Umum 1999 dan 2004, bersama dengan reformasi, telah memungkinkan DPRD menjadi lembaga legislatif yang tanggap. Otoritas dan kekuasaan mereka telah meningkat secara signifikan dan DPRD telah kembali memainkan peran mereka yang sah dalam pemerintahan daerah sebagai bagian legislatif pemerintahan. Indonesia memiliki DPRD di dua tingkatan pemerintahan: provinsi dan kabupaten/kota. Di tingkat provinsi, DPRD memiliki 35 sampai 75 anggota tergantung jumlah jurisdiksinya, sedangkan di tingkat kabupaten/kota, DPRD memiliki 20 sampai 45 anggota tergantung pada jumlah kecamatan dalam jurisdiksinya. Per bulan Februari 2008, terdapat 33 DPRD provinsi dan 465 DPRD kabupaten/kota di Indonesia, sehingga semuanya berjumlah 498 DPRD dengan lebih dari 11.000 anggota. DPRD diatur oleh Undang-undang No. 23 Tahun 2004 jo UU No. 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (revisi dari Undang-undang No. 22 Tahun 1999). Melalui undang-undang ini DPRD dimandatkan untuk memiliki fungsi “legislasi, anggaran, dan pengawasan” (Pasal 41). DPRD adalah bagian dari sistem tata pemerintahan daerah, dan karenanya berada di bawah otoritas Departemen Dalam Negeri. Para anggota DPRD diberi hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan

usul dan hak imunitas (Pasal 43- 44).²⁷ Peraturan perundangan-undangan mengenai otonomi daerah, Undang-undang No 22 Tahun 1999, memberikan kekuasaan yang cukup luas bagi DPRD. Namun dalam revisinya menjadi UU No. 23 tahun 2014, hak DPRD untuk melakukan *impeachment* kepada kepala pemerintahan telah dihapuskan. Kemudian dengan diperkenalkannya pemilihan bupati dan walikota secara langsung tahun 2005, DPRD juga telah kehilangan fungsi penting dalam memilih kepala daerah. Sebagai konsekuensinya, DPRD tidak memiliki pijakan yang pasti ketika berhadapan dengan kepala daerah serta birokrasinya. Mereka berjuang untuk menemukan peran DPRD di dalam sistem yang sedang mengalami perubahan ketika otoritas dalam penganggaran diperluas.

Anggota DPRD secara aktif terlibat dalam penyusunan peraturan daerah (tidak hanya menyetujui *draf* yang dipersiapkan oleh pemerintah) dan memainkan peran penting dalam proses penganggaran daerah. Pemerintah daerah berkonsultasi dengan DPRD mengenai keputusan-keputusan kebijakan yang penting dan DPRD secara aktif mengambil bagian dalam perencanaan untuk pengembangan ekonomi dan masyarakat di daerahnya. Melalui pemilihan umum yang jujur dan adil, anggota DPRD pun kini lebih representatif dibandingkan di masa lalu. Anggota DPRD merupakan pemimpin daerah yang penting dan masyarakat memiliki harapan yang tinggi terhadap mereka. Di seluruh Indonesia, tingkat partisipasi pemilih adalah sekitar 80%. Seperti yang terungkap pada Survei Tata Pemerintahan Daerah yang diselenggarakan oleh LGSP pada Tahun 2006, sebagai satu institusi, DPRD yang baru umumnya telah mendapatkan kepercayaan masyarakat sebagai sebuah lembaga.

²⁷*Stock Taking on Indonesia's Recent Decentralization Reforms* [Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia], USAID-DRSP, 2006, hal. 86

Tetapi jika kekuasaan DPRD telah meningkat selama sepuluh tahun terakhir dan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga DPRD sedang bertumbuh, hubungan yang efektif antara masyarakat dan anggota DPRD masih menghadapi banyak tantangan. Seperti di banyak tempat lain di dunia, para politisi seringkali terlihat sebagai orang-orang yang mengutamakan kepentingan diri sendiri dan mereka tidak terjangkau, terpisah dari realita kemiskinan dan kesengsaraan lain yang masih mewarnai kehidupan sehari-hari di Indonesia.

Banyak anggota DPRD merasa mempunyai hak istimewa. Mereka seringkali merasa bahwa sebagai wakil terpilih yang berbicara dan bertindak atas nama masyarakat, mereka berhak menuntut perlakuan khusus dan kemudian menjauhkan diri dari masyarakat biasa. Tuduhan korupsi dan penyalahgunaan sumber daya publik yang terus menghiasi catatan DPRD di daerah juga akan dapat mengikis kepercayaan publik.

Terdapat beberapa alasan mengapa hal ini terjadi. Kedua undang-undang yang berkaitan dengan partai politik dan Pemilihan Umum mendorong sistem partai yang terpusat sehingga anggota lokal dari partai-partai, termasuk para anggota DPRD, menjadi lebih berpihak kepada partai sebagai sumber legitimasi daripada berpihak pada pemilih dan masyarakat. Partai politik juga melihat anggotanya sebagai sumber pengumpulan dana untuk pemilihan umum berikut, sehingga kebanyakan anggota DPRD memang secara teratur harus memberikan sebagian gaji mereka kepada partai.

Bagi banyak anggota DPRD, para pemilih hanya perlu dimintai pendapat lima tahun sekali, sebagai bagian dari kampanye pemilihan kembali. Hubungan konstituensi berarti memelihara kelompok kepentingan tertentu yang mendukung para anggota DPRD untuk dipilih, dan seringkali melibatkan uang (ini satu fak-

tor yang penting dalam memahami korupsi, kolusi dan nepotisme di Indonesia).

Masalah lain ada dalam aspek keterwakilan. Hanya kurang dari tujuh persen anggota dewan yang terpilih pada tahun 2004 adalah perempuan, sedangkan kelompok-kelompok lain seperti para petani dan penduduk miskin perkotaan juga sangat tidak terwakili. Seharusnya DPRD menjadi tempat yang baik untuk terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan dan berkompetisi untuk posisi politik, seperti dicontohkan oleh prestasi perempuan di parlemen lokal India. Tetapi di Indonesia, anggota DPRD didominasi oleh laki-laki dan para elit lokal, sehingga memperlebar jurang pemisah antara para politisi dan sebagian besar pemilih.

Faktor rumit lain yang mempengaruhi efektivitas DPRD serta menciptakan jurang pemisah antara para anggota Dewan dengan masyarakat adalah status DPRD. Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 yang telah dirubah menjadi UU No. 9 tahun 2015 bahwa DPRD adalah sebagai bagian terpadu dari pemerintahan daerah. Akibatnya, mereka bekerja dibawah bimbingan pemerintah pusat, yakni Departemen Dalam Negeri sehingga harus berjuang untuk menyesuaikan diri dengan aparatur eksekutif. Pejabat pemerintah adalah pejabat karir, tidak seperti anggota DPRD yang merupakan pejabat politik dan dipilih untuk jangka waktu tertentu. DPRD memerlukan persetujuan dari pemerintah (eksekutif) untuk membuat draf perda, sehingga menyebabkan DPRD sulit untuk secara penuh mewakili konstituen mereka. Ketegangan antara DPRD dan Departemen Dalam Negeri terlihat pada tahun 2007 dengan adanya peraturan baru Departemen Dalam Negeri yang mewajibkan DPRD untuk membuat RENJA DPRD. Bagi kebanyakan DPRD ini merupakan pekerjaan yang sulit dilaksanakan, karena adanya persyaratan yang tidak realistis. Sebagai bagian tak terpisahkan dari pemerintah daerah, kewenangan legislasi DPRD menjadi terbatas.

Halangan lainnya adalah beragamnya tingkat ketrampilan dan kapasitas. Sebagian besar anggota DPRD yang terpilih merupakan muka baru dengan latar belakang pendidikan, kemampuan dan pengalaman yang berbeda-beda. Berdasarkan penilaian diagnostik LGSP yang dilakukan tahun 2005, hampir 70 persen anggota DPRD tidak mempunyai pengalaman untuk menduduki jabatan mereka. Tidaklah mengherankan bahwa survei tersebut memperlihatkan bahwa DPRD pada umumnya lemah dalam melaksanakan pembuatan konsep peraturan daerah yang baru, analisa anggaran dan menjangkau konstituen.

Efektivitas DPRD dalam melaksanakan peran dan fungsi utama mereka tergantung pada kapasitas para anggotanya dalam membuat keputusan berdasar fakta, independen dan komprehensif. Hal ini memerlukan pola pikir yang independen, tidak memihak, bebas dari intervensi serta adanya akses yang baik terhadap riset dan fasilitas kantor. Kewenangan yang lemah, kepemimpinan yang tidak efektif dan staf administrasi yang kurang terlatih serta kurangnya informasi adalah faktor-faktor yang menghambat efektivitas dan demokrasi. Setiap DPRD dibantu oleh sebuah sekretariat yang dibiayai oleh pemerintah daerah (Sekretariat Daerah atau Sekwan) namun anggaran yang mereka miliki biasanya tidak memadai sehingga tidak dapat mendukung DPRD dalam melakukan riset independen dan menyediakan informasi secara penuh.

Secara organisasi terdapat tiga asosiasi nasional untuk DPRD tingkat provinsi, kabupaten dan kota, yaitu ADEPSI (Asosiasi DPRD Provinsi Seluruh Indonesia), ADKASI (Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia) dan ADEKSI (Asosiasi DPRD Kota Se-Indonesia), serta asosiasi yang baru dibentuk untuk SEKWAN. Ketiga asosiasi DPRD itu semula diamanatkan oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, namun dukungan pemerintah pusat terhadap ADEPSI, ADKASI dan ADEKSI ditarik kem-

bali berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 jo UU No. 9 Tahun 2015 sehingga menyebabkan kebingungan diantara asosiasi- asosiasi tersebut. Sebetulnya mereka memiliki potensi untuk memainkan peran penting, baik dalam mendukung DPRD maupun mewakili DPRD di tingkat nasional.

Namun, karena kurangnya dana dan kurang jelasnya mandat mereka, kegiatan asosiasi menjadi tidak optimal. Semua asosiasi yang mendukung pemerintah daerah di Indonesia (termasuk untuk eksekutif) terkena dampak dari kepemimpinan yang tidak konsisten dan terbuka, para anggota tidak memenuhi kewajiban mereka membayar iuran pada waktunya dan pelayanan yang diberikan agak terbatas. Asosiasi DPRD tingkat provinsi bisa dikatakan hampir menghilang sedangkan yang lainnya telah menjadi asosiasi swasta yang berkantor di Jakarta. Dalam kaitannya dengan ADKASI dan ADEKSI, terdapat kantor juga di tingkat wilayah. Dilihat dari sudut individu anggota DPRD, terdapat rasa frustrasi terhadap dilema kurangnya dukungan serta keinginan agar asosiasi dapat menjadi lebih efektif.

Faktor kurangnya kapasitas dan dukungan menjadi penting dalam pengembangan kerangka kebijakan nasional, karena turut memberikan kontribusi bagi kurangnya efektivitas. Seperti diperkirakan, kurang dari sepuluh tahun perubahan rezim dan dalam periode dimana politik cepat berubah dibawah empat presiden berbeda, kerangka kebijakan nasional Indonesia masih belum stabil. Peraturan-peraturan yang disahkan oleh lembaga nasional banyak yang tidak sepenuhnya disosialisasikan kepada mitra di daerah, apalagi dilaksanakan, sebelum direvisi kembali. Bagi anggota DPRD yang tidak memiliki pengalaman di bidang pemerintahan, hal ini terkadang dapat menjadi sangat membingungkan. Beberapa kasus dakwaan korupsi bisa jadi disebabkan oleh kurangnya kejelasan dalam regulasi.

Sepanjang keterlibatan *Local Governance Support Program* (LGSP) dengan DPRD, kemauan untuk melakukan reformasi dan praktek-praktek baru yang inovatif telah terlihat nyata. Dengan latar belakang warisan korupsi dan ketidakpercayaan, kini pendekatan inovatif yang berbeda mulai dilakukan, salah satunya adalah sikap tanggap cepat, penjangkauan serta terbangunnya hubungan-hubungan baru dengan masyarakat. Para pengeritik mengatakan hal ini terjadi hanya karena pemilihan umum tahun 2009 sudah dekat. Penyalahgunaan kekuasaan dan dana harus diakui masih ada, namun praktek-praktek baru dalam hubungan DPRD dengan masyarakat yang muncul di seluruh Indonesia layak untuk mendapatkan perhatian.

Anggota DPRD yang progresif dan berpikiran reformis semakin sadar bahwa kebutuhan untuk mendengarkan masyarakat tidak hanya terjadi selama kampanye saja tetapi dalam praktek sehari-hari. Banyak anggota baru DPRD semakin tanggap dan inovatif serta memahami permasalahan yang muncul akibat ketidakpercayaan rakyat pada para politisi. DPRD telah melakukan reformasi di beberapa bidang yang memungkinkan partisipasi masyarakat warga serta meningkatkan transparansi. Mari kita lihat secara sepintas beberapa dari inovasi ini antara lain adanya aturan-aturan, peraturan-peraturan dan praktek-praktek yang digunakan DPRD untuk menjangkau dan melibatkan masyarakat dalam isu-isu tata pemerintahan daerah, khususnya karena berhubungan dengan kapasitas DPRD untuk memberikan.

Salah satu tujuan utama dari LGSP adalah untuk memperkuat DPRD tingkat kota dan kabupaten dan mengembangkan kapasitas anggotanya untuk menjadi lebih efektif, partisipatif dan transparan dalam menjalankan fungsi-fungsi penyusunan peraturan perundang-undangan, penganggaran, dan pengawasan pemerintah. Melalui pelatihan, bantuan teknis dan penyelenggaraan acara-acara

ra tata pemerintahan seperti dengar pendapat publik (*public hearings*) dan rapat dewan kota (*town-hall meetings*), Program Penguatan Legislatif dimaksudkan untuk:

1. Memperkuat kapasitas DPRD dalam memberikan informasi dan meminta masukan dari masyarakat mengenai tata pemerintahan daerah dan keputusan pengalokasian sumber daya;
2. Meningkatkan kapasitas DPRD dalam menyusun kebijakan-kebijakan daerah dalam rangka menciptakan pemerintah daerah yang transparan dan partisipatif;
3. Meningkatkan kapasitas pengawasan DPRD atas kinerja badan pemerintah daerah.

Dalam tiga tahun pelaksanaannya, LGSP telah mengembangkan paket-paket pelatihan, mengidentifikasi dan mengembangkan kapasitas penyedia layanan jasa dan mitra-mitra, memberikan pelatihan inti di bidang penganggaran, penyusunan PERDA dan pengawasan pelayanan pemerintah, serta melibatkan para anggota DPRD dalam dengar pendapat publik, acara-acara perencanaan yang partisipatif dan kelompok-kelompok kerja berbagai pemangku kepentingan. Dengan bantuan teknis LGSP, para anggota dewan di lebih dari 60 daerah telah mulai secara aktif berpartisipasi dalam forum publik dan latihan-latihan perencanaan yang partisipatif di luar ruang kantor mereka.

Cara baru ini telah meningkatkan kemampuan para anggota dalam menanggapi kebutuhan dan aspirasi masyarakat, serta dalam mencari masukan dari masyarakat tentang tata pemerintahan daerah dan keputusan-keputusan pengalokasian sumber daya yang penting. LGSP juga mendampingi DPRD untuk bekerjasama dengan pemda dalam penyusunan peraturan-peraturan baru dan menciptakan tata tertib dan prosedur bagi dewan yang dapat mendukung transparansi lebih baik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, penyingkapan kepada publik serta partisipasi

masyarakat dalam proses-proses tata pemerintahan daerah. LGSP telah mengambil langkah-langkah agar tetap berkesinambungan, termasuk penyebaran modul pelatihan kepada lembaga-lembaga dan penyedia pelatihan; pengembangan kapasitas bagi Sekretaris Dewan, dan memprakarsai kerjasama dengan Badan Pendidikan dan Latihan Departemen Dalam Negeri (Badiklat) untuk mendukung pelatihan reguler bagi semua anggota DPRD yang diadakan badan diklat di daerah setelah pemilihan umum, informasi serta meminta masukan masyarakat dalam mengambil keputusan yang berhubungan dengan tata pemerintahan daerah yang penting dan pengalokasian sumber daya, serta mendorong tiap anggota dewan untuk membangun hubungan baik dengan masyarakat.

Beberapa pemerintah daerah di Indonesia telah mengesahkan peraturan daerah yang transparan dan memberikan kesempatan masyarakat untuk dimintai pendapatnya dalam proses pembuatan keputusan. Hal ini memberikan legitimasi bagi keterlibatan aktif masyarakat serta menjamin akses mereka kepada dokumen-dokumen publik. Forum publik dalam rangka persiapan pembuatan rencana kerja bersama-sama dengan organisasi masyarakat sipil. DPRD dengan organisasi masyarakat sipil telah membangun “Forum Kemitraan” di bawah pendampingan LGSP, untuk meningkatkan kerjasama diantara mereka. Forum ini adalah hasil dari usaha-usaha yang telah dilakukan sebelumnya. DPRD membuat kebijakan yang mewajibkan untuk mengadakan dengar pendapat untuk memutuskan hal-hal penting bagi kebijakan publik. DPRD mengadakan lokakarya dua hari untuk mengembangkan rencana kerja.

Konsultasi publik adalah puncak dari proses untuk menjangkau berbagai pemangku kepentingan. Setiap tahun, DPRD memiliki dua kali masa reses, untuk melakukan konsultasi dengan para konstituennya. Dengan dampingan dari LGSP, ada beberapa

DPRD yang menggunakan reses ini dengan sangat baik, misalnya dengan mengikuti Musrenbang di daerah masing-masing. DPRD dan pemerintah daerah membuka pintunya untuk masukan dari kelompok-kelompok masyarakat sipil. Dalam beberapa kasus, hal ini telah dilembagakan melalui kebijakan lokal untuk melibatkan organisasi masyarakat sipil dalam proses penyusunan peraturan daerah. Dengan memerbolehkan masyarakat terlibat aktif dalam proses pembuatan peraturan daerah, perangkat hukum menjadi lebih mantap dan mudah dilaksanakan.

Dengan demikian sudah menjadi kebutuhan bagi DPRD untuk berkonsultasi dengan masyarakat melalui dengar pendapat publik. Kualitas dari konsultasi semacam ini bervariasi, namun beberapa DPRD telah memanfaatkan fasilitator dan mekanisme konsultatif yang lebih interaktif dibandingkan dengan komunikasi satu arah tradisional dan sosialisasi dari atas ke bawah. Ruang sidang paripurna DPRD dipersiapkan sedemikian rupa guna meningkatkan komunikasi diantara para peserta, dan pertemuan ini pun difasilitasi oleh fasilitator yang terlatih. Keberhasilan ini juga mendorong para anggota Dewan untuk merencanakan dengar pendapat publik secara teratur.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah dokumen penting pemerintah yang memuat prioritas-prioritas tahunan, yang sangat kompleks. Banyak DPRD kini telah membuka pintu bagi masyarakat untuk mengakses dokumen anggaran, bahkan telah menyebarkannya kepada publik dalam bentuk poster. DPRD melakukan dialog interaktif melalui program radio untuk membicarakan anggaran daerah. Inovasi seperti ini juga sejalan dengan peraturan baru pemerintah pusat mengenai anggaran berbasis kinerja (Permendagri No. 13 Tahun 2006). Kesempatan baru bagi keterlibatan masyarakat dalam proses penganggaran. Masukan dari masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran sampai

saat ini sebagian besar terjadi dalam Musrenbang. Daerah-daerah dengan pola pikir reformasi saat ini membuka kesempatan baru bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan anggaran. Misalnya, di beberapa daerah delegasi yang mewakili masyarakat dari forum Musrenbang dapat mengikuti pertemuan persiapan DPRD untuk Kebijakan Umum Anggaran (KUA-PPAS), sebuah dokumen kunci untuk mempersiapkan APBD.

Peraturan daerah di Indonesia dapat diprakarsai baik eksekutif maupun DPRD. Sejarah menunjukkan bahwa sebagian besar berasal dari pemerintah, walaupun sedang ada perubahan. Salah satu dari tantangan bagi anggota DPRD adalah adanya kelemahan dalam ketrampilan dalam pembuatan peraturan. Menciptakan kerangka kerja yang kokoh yang mewajibkan DPRD untuk melaksanakan fungsi utamanya dalam pembuatan PERDA, representasi dan pengawasan. Tata pemerintahan yang baik hanya dapat dicapai apabila ada kerangka hukum dan kemauan untuk melaksanakan prinsip-prinsip arahan ini. Di Indonesia kadangkala terdapat kecenderungan untuk menyalahkan DPRD atas banyaknya kelemahan dalam tata pemerintahan daerah, seperti tertundanya pengesahan APBD dan kurangnya kebijakan yang berpihak pada kaum miskin. Walaupun dalam beberapa kasus hal ini ada benarnya, bukan berarti gambaran umumnya seperti itu.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 jo UU No. 9 Tahun 2015 perlu dijelaskan bahwa fungsi dan peran utama DPRD tidak dikurangi guna mencapai pembuatan keputusan yang lebih efisien. DPRD yang berdaya dan efektif sangat diperlukan bagi pemisahan kekuasaan seperti diperlihatkan dalam demokrasi yang kuat dimanapun. Peserta konferensi juga menekankan perlunya suatu kerangka hukum yang kuat dan mengikat yang mengharuskan DPRD untuk melibatkan peran serta masyarakat.

Insentif merupakan peran kunci dalam mendorong para pemimpin menuju perubahan. Struktur insentif untuk para anggota DPRD saat ini masih berorientasi kepada partai daripada pemilih dan tidak mendorong adanya tata pemerintahan yang baik. Perlu dibangun hubungan langsung yang lebih erat antara para politisi dengan masyarakat karena itu akan mendorong para pemimpin untuk menjadi lebih akuntabel. Revisi UU No. 31 Tahun 2002 mengenai partai politik yang tengah berlangsung harusnya mendorong terjadinya hubungan yang lebih erat dengan pemilih lokal dan daerah dan menghindari terjadinya hubungan yang bersifat terlalu atas bawah. Terdapat banyak kebingungan atas adanya peraturan yang bertentangan dan kurangnya petunjuk pelaksanaan. Dalam revisi UU No. 23 tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah dan UU No. 22 Tahun 2003 yang telah diperbarui menjadi UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, pengertian umum mengenai peran dan fungsi DPRD perlu ditetapkan.

Partisipasi masyarakat dapat ditingkatkan apabila ada komitmen dari para pemimpin untuk meningkatkan partisipasi dan akuntabilitas. Karena itu, dukungan kepada para pemimpin yang memiliki pemikiran demikian sangat penting. Namun, pelembagaan partisipasi masyarakat dan akuntabilitas tetap penting untuk membantu kemauan baik para pemimpin. Kemampuan masyarakat dalam memberikan masukan, melobi dan memberikan kontribusi melalui konsultasi publik perlu ditingkatkan. Tidak semua warga di daerah mengerti akan hak dan kewajiban mereka yang berkaitan dengan pemerintah. Para anggota DPRD sering menemui kekhawatiran bahwa masyarakat, walaupun diundang secara baik-baik, tidak selalu siap; mereka datang dengan daftar permintaan yang panjang daripada berpartisipasi dalam proses musyawarah dalam dan negosiasi yang baik. Program LGSP dalam membawa masyarakat dan DPRD untuk dapat bekerjasama, dan pelatihan yang diberi-

kan kepada semua pihak, dilihat sebagai mekanisme yang cukup baik untuk menciptakan hubungan pemerintah-masyarakat yang berarti.

Menyelenggarakan pelatihan untuk dapat melakukan konsultasi publik yang lebih baik. Buruknya kualitas konsultasi publik adalah kunci dari keterbatasan kinerja DPRD. Bahkan dengar pendapat resmi seringkali menjadi forum DPRD untuk menyampaikan informasi daripada untuk bermusyawarah dan berkonsultasi. Diperlukan pelatihan mengenai cara pengorganisasian konsultasi publik yang baik. Untuk menciptakan sistem pemerintahan daerah yang tanggap, para anggota DPRD perlu memiliki ketrampilan untuk menjalankan fungsi-fungsi kunci mereka dalam perwakilan, legislasi anggaran dan pengawasan.

Kelemahan dalam kapasitas DPRD perlu dikaji dan dukungan harus diberikan untuk memungkinkan para anggota DPRD melaksanakan fungsi kunci mereka secara penuh. Departemen Dalam Negeri seyogianya harus mensahkan sebuah rencana yang jelas bagi pengembangan kapasitas Sekretariat DPRD. Peran pengembangan kapasitas asosiasi DPRD juga harus diklarifikasi.

Lembaga legislatif daerah adalah lembaga yang krusial bagi keberhasilan otonomi daerah, tata pemerintahan yang baik dan demokrasi lokal. LGSP akan terus mendukung akuntabilitas, keterbukaan dan efektivitas DPRD di Indonesia. Setelah memberikan paket-paket pelatihan dasar dalam pembuatan peraturan, anggaran dan pengawasan selama tiga tahun pertama di bawah program ini, fokus LGSP akan berada pada pelaksanaan dan tindakan nyata; untuk memastikan bahwa praktek-praktek keterlibatan masyarakat dan akuntabilitas publik dijalankan oleh DPRD secara berkesinambungan. Hal ini akan dilakukan melalui dengar pendapat anggaran, konsultasi pembuatan peraturan daerah, perencanaan partisipatif, pertemuan-pertemuan dan juga mendorong agar

DPRD membuka pintunya bagi masyarakat dan bertanggung-jawab atas tindakan mereka.

Pada saat yang sama, LGSP akan bekerjasama dengan para anggota DPRD untuk memastikan bahwa suara mereka dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan nasional, memastikan adanya suatu lingkungan yang baik untuk mengembangkan efektivitas DPRD dan adanya hubungan yang baik antara masyarakat dan para anggota dewan. LGSP juga akan mengkampanyekan praktek-praktek DPRD yang baik dan mendorong agar alokasi anggaran yang berpihak kepada kaum miskin dapat dilestarikan melalui pelebagaan berdasarkan PERDA, juga menguji-coba bentuk baru keterlibatan masyarakat dalam proses anggaran formil seperti dalam komisi anggaran dan forum delegasi.

Pemerintahan daerah secara umum bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat yang berada di Daerah tersebut. Secara Umum visi yang diinginkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah sebagaimana juga tujuan pembangunan bangsa ini yaitu untuk menciptakan masyarakat yang adil makmur dan sejahtera. Indikator umum visi penyelenggaraan pemerintahan dapat disimpulkan menjadi 3 (tiga) tujuan, yaitu peningkatan kualitas kehidupan masyarakat (*Quality of Life*), penerapan dan penegakan hukum yang adil (*Rule of Law*) dan Pembangunan yang dilakukan terus menerus untuk meningkatkan kualitas kesejahteraan masyarakat (*Sustainable development*).²⁸

Dalam rangka pencapaian tujuan tersebut maka harus ada rencana yang sistematis dan upaya untuk terus meningkatkan kualitas kesejahteraan karena sumber daya yang ada sangat terbatas. Selanjutnya pemerintahan daerah yang terdiri dari eksekutif dan

²⁸ Khairiansyah Salman, *Audit Investigatif (Metode Efektif dalam Pengungkapan Kecurangan)*, (Depok: FHUI, 2007), hal. 93

legislatif dalam struktur pemerintahan Indonesia selalu bersama dalam kemitraan dan sebagaimana amanah undang-undang, kedua lembaga tersebut bertugas untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang terencana dan sistematis dengan program-program pembangunan yang berpihak pada kepentingan masyarakat.

Dalam sistem demokrasi yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan, maka Fungsi penyelenggaraan pemerintahan diawali dari rakyat yang representasinya adalah DPRD. Kata “Oleh Rakyat” mengandung arti bahwa ditunjuklah pemerintah daerah selaku pelaksana upaya pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan dengan harapan dapat mensejahterakan masyarakat sebagaimana tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Dalam UU No. 27 Tahun 2009, Pasal 343 disebutkan bahwa DPRD yang merupakan representasi dari masyarakat berperan untuk menjalankan 3 (tiga) fungsi yaitu :

1. Legislasi, fungsi ini berkaitan dengan perumusan dan penyusunan peraturan daerah.

Fungsi legislasi mengharuskan anggota DPRD menguasai berbagai peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi tumpang tindih dan beragam intepretasi dalam menyusun Peraturan Daerah. Selain penguasaan pengetahuan di bidang peraturan perundangan juga harus memiliki kompetensi dalam *legal drafting*. Peraturan Daerah juga menuntut agar anggota legislatif memiliki pengetahuan akan kondisi faktual yang terjadi sehingga penyusunannya memang bertujuan sepenuhnya untuk kemajuan pembangunan di daerah yang bersangkutan.

2. Anggaran, fungsi ini berkaitan dengan penggunaan sumber daya keuangan yang akan digunakan untuk melaksanakan program pembangunan di daerah.

Dalam melaksanakan fungsi anggaran ini maka anggota DPRD wajib memiliki kompetensi di bidang pengelolaan

keuangan daerah dalam aspek perencanaan pembangunan dan penganggaran, penguasaan data dan informasi mengenai kondisi daerah dari segala sektor seperti pertanian, pendidikan, perindustrian, kesehatan, infrastruktur dan lain-lain. Selain itu juga memiliki kompetensi dalam prosedur penyusunan APBD mulai dari Perencanaan Pembangunan Daerah Penyusunan KUA dan PPA sampai kepada Penyusunan RKA-SKPD dan Raperda APBD. Dokumentasi atas hasil jaring asmara untuk mendapatkan informasi mengenai kebutuhan masyarakat yang berkaitan dengan pembangunan di daerah.

3. Pengawasan, fungsi ini bertujuan untuk menjamin bahwa kebijakan dan perencanaan pembangunan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah dan APBD telah dilaksanakan oleh Eksekutif dengan ekonomis, efisien dan efektif serta sesuai dengan rencana.

Terkait pelaksanaan fungsi ketiga ini maka masih menurut Khairiansyah Salman, dikatakan bahwa DPRD harus memiliki kompetensi dalam methodologi dan teknik pengawasan baik dalam pengelolaan keuangan maupun dalam penyelenggaraan pemerintahan serta penegakan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan di daerah. Termasuk juga kompetensi untuk mengumpulkan data dan informasi serta bukti-bukti yang berkaitan dengan pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan keuangan serta pelaksanaan APBD.

Dalam kenyataannya, tidak semua anggota DPRD memiliki kompetensi sebagaimana disebutkan terdahulu, mengingat anggota DPRD memiliki latar belakang social, pendidikan dan ekonomi yang berbeda. Lalu bagaimana mereka dapat menjalankan ketiga fungsi tersebut? Jawabnya adalah keberadaan Sekretariat DPRD dalam memfasilitasi pelaksanaan ketiga fungsi tersebut adalah sangat penting. Hal ini terlihat dari beberapa hal diantaranya:

1. Secara spesifik keberadaan Sekretariat DPRD disebutkan dalam Undang-undang No. 23 tahun 2014 jo UU No. 9 Tahun 2015, UU No. 27 Tahun 2009 dan PP Nomor 16 Tahun 2010.
2. Menjadi *supporting system* yang utama dalam menjalankan roda penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dijalankan oleh DPRD melalui fungsi Legislasi, Anggaran dan Pengawasan.
3. Berada di dua sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yaitu Sekretariat DPRD dipimpin oleh seorang Sekretaris DPRD yang secara teknis operasional bertanggung jawab kepada Pemimpin DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.

Selain itu menurut Khairiansyah menyatakan bahwa sekretariat DPRD juga harus memiliki karakteristik sebagai berikut :²⁹

1. Mampu mengelola seluruh sumber daya yang dimiliki dalam rangka menunjang fungsi DPRD di bidang Legislasi, Anggaran dan Pengawasan secara efektif, efisien dan ekonomis.
2. Bertanggung jawab dalam melaksanakan kegiatan dengan mengacu kepada Peraturan perundang-undangan yang berlaku serta melaksanakan semua kegiatan dengan tertib.
3. Obyektif dan Independent serta professional dalam melaksanakan tugas.
4. Terbuka dalam proses penyelenggaraan administrasi dan pengelolaan keuangan DPRD dengan.
5. Mempertanggungjawabkan semua pelaksanaan kegiatan dan pengelolaan keuangan serta pengelolaan barang.

Karakteristik Sekretariat DPRD sebagaimana disebut di atas merupakan kondisi ideal. Ada 3 komponen pokok yang diperlukan dalam mewujudkan karakteristik ideal Sekretariat DPRD, yaitu :

²⁹ Khairiansyah Salman, *Seperti apakah Sekretariat DPRD yang ideal?*, 2007. hlmn. 5.

1. *Knowledge* (Pengetahuan)

Pengetahuan yang disesuaikan dengan fungsi DPRD yang merupakan komponen utama pendukung semua fungsi DPRD agar dapat berjalan dengan baik. Pengetahuan ini harus memiliki perspektif vertikal dan horizontal dengan memperhatikan kebutuhan internal dan eksternal DPRD. Pengetahuan dapat berupa pemahaman terhadap peraturan perundang-an seperti UU, PP, Perpres, Keppres, Permen, Perda, Pergub, Perbup, Perwal, Praktek Terbaik dan lain-lain.

2. *Tools* (Perangkat)

Merupakan peralatan yang bertujuan untuk mensinergikan dan mempercepat proses di berbagai bidang dalam lingkup dukungan terhadap fungsi DPRD. Tools dapat berupa komputer, *software, hardware, camera, video, LCD*, sistem informasi, sistem komunikasi dan lain-lain

3. *Procedures* (Prosedur)

Merupakan perangkat lunak yang diandalkan guna mengendalikan semua kegiatan dan menjadi alat untuk mencegah terjadinya penyimpangan serta mengoptimalkan kinerja selain sebagai alat dapat dijadikan indicator kesuksesan. Prosedur dapat berupa Penatausahaan Administrasi, Formulir, Format Laporan, Penyampaian Hasil kerja dan Prosedur Keuangan.

Ketiga komponen tersebut haruslah didesain sedemikian rupa sehingga menjadi suatu system pendukung yang dapat mengoptimalkan fungsi DPRD di bidang Legislasi, Anggaran dan Pengawasan dalam kaitanya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Knowledge* merupakan pengetahuan yang diperlukan oleh anggota DPRD dalam rangka menjalankan fungsi–fungsi yang diamanahkan. Sedangkan untuk dapat meningkatkan kinerja DPRD baik dari sisi kecepatan, akurasi, ketepatan penyelesaian berbagai masalah diperlukan alat–alat (*Tools*) yang mendukung,

tepat dan memadai. Sedangkan untuk merangkai seluruh potensi berupa SDM Anggota DPRD, pengetahuan dan *tools* guna berjalannya semua fungsi diperlukan prosedur yang terangkai dengan secara sistematis dan harmonis dalam kerangka implementasi Peran (*role*) dari DPRD yang secara signifikan dilaksanakan melalui dukungan Sekertariat DPRD.

Daftar Pustaka

- Atmadja, Arifin Soeria. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik dan Praktik*, Jakarta, 2009.
- Denzin, Norman K, et.al. *Handbook of Qualitative Research*. terjemahan oleh Dariyatno, dkk, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, *Kinerja DPRD Lemah karena Tidak Diawasi*.
- Fukuyama, Francis. *The Great Disruption*, New York: The Free Press, 1999.
- Galanter, Marc. “Moderrn Law” dalam Myron Weiner, ed., *Modernization: The Dynamics of Growth*, Washington, DC: Voice of America Forum Lectures, 1966.
- Hamilton, Peter. *Talcott Parsons dan Pemikirannya*, Yogyakarta: PT Tiara Wacana, 1990.
- Kusumohamidjojo, Budiono. *Ketertiban Yang Adil: Problematik Filsafat Hukum*, Jakarta: Grasindo, 1999.
- Lawrence, Friedman, M, *American Law: An introduction*, New York-London: W.W. Norton & Company, 1984.
- Makawimbang, Hernold Ferry. *Kerugian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi Suatu Pendekatan Hukum Progresif*, Yogyakarta: Thafa Media, 2014.
- Mardiasmo. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi, 2002.
- Merton, Robert K. et al. *Reader in Bureaucracy*, Illinois: The Free Press, 1969.
- Rahardjo, Satjipto. *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Genta Press, 2008.
- Rasjidi, Lili, dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2002.
- Saidi, Muhammad Djafar. *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Rajawali

- Grafindo Persada, 2008.
- Salman, Khairiansyah, *Audit Investigatif (Metode Efektif dalam Pengungkapan Kecurangan)*, Depok: FHUI, 2007.
- _____, Seperti apakah Sekretariat DPRD yang ideal?, Depok: FHUI, 2007.
- Simon, Herbert A. *Administrasi Behavior Administrasi Suatu Studi Tentang Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Administrasi*, Jakarta: Bumi Aksara, 1998.
- Suwarno, Yogi. *Inovasi di Sektor Publik*. Jakarta: STIA LAN. 2008
- Suharto, Edi. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, 2008.
- Tjandra, Riawan, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Grasindo, 2006.
- Tolentino, Amado S. “Good Governance Throught Popular Participation in Sustainable Development” dalam G.H. Addink, *Good Governance in Environmental Law*, Utrecht University, 2001.
- Tonubessi, *Memotret Kinerja DPRD Lemah karena Tidak Diawasi*, 2011.
- USAID, *Stock Taking on Indonesia’s Recent Decentralization Reforms (Membedah Reformasi Desentralisasi di Indonesia)*, USAID-DRSP, 2006.
- Yani, Ahmad. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004.

Undang-undang

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Penelitian

Puda, Umbu, Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Fungsi dan Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jawa Tengah (*Studi Kasus Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah No.17 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Darah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2005*), 2005

Sumber Online

<http://dprd-sidoarjoab.go.id/tentang-dprd/tugas-wewenang>.

A

anggaran 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17,
18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25,
27, 28, 29, 30, 31, 33, 46, 47,
56, 63, 68, 69, 70, 73, 77, 82,
83, 85, 86, 87
APBD 8, 9, 12, 13, 15, 16, 17, 19,
20, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30,
46, 47, 56, 63, 67, 68, 70, 72,
82, 83, 88, 97
APBN 8, 9, 14, 17, 28, 30, 72

D

desentralisasi 8, 17, 22, 56, 67, 68
DPRD 11, 12, 13, 16, 24, 25, 30,
31, 32, 33, 43, 45, 50, 51, 53,
54, 55, 59, 60, 61, 62, 63, 64,
65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72,
73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80,
81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88,
89, 90, 91, 92, 93, 97

F

Friedman 38, 39, 40, 92

K

kebijakan 6, 12, 13, 14, 22, 23, 24,
26, 28, 32, 33, 38, 46, 48, 51,
61, 63, 67, 68, 70, 72, 74, 78,
80, 81, 82, 83, 86, 88
keuangan daerah 1, 2, 3, 4, 10, 12,
13, 14, 15, 16, 17, 20, 23, 24,
25, 26, 31, 45, 46, 47, 49, 56,
58, 59, 88
keuangan negara 2, 6, 7, 8, 9, 14,
15, 20, 21, 22, 23, 30, 31, 33,
34, 48, 49, 58

L

legislasi 41, 60, 61, 62, 68, 70, 73,
76, 85, 87
LSM 44

O

otonomi daerah 2, 5, 8, 22, 60, 74,
85

P

partai politik 33, 64, 65, 75, 84
Pengawasan 17, 35, 43, 44, 45,
47, 48, 67, 88, 89, 90
perencanaan 8, 12, 14, 22, 25, 29,
44, 48, 74, 80, 82, 85, 88
publik 2, 3, 13, 23, 24, 27, 29, 32,
33, 60, 61, 63, 72, 75, 80, 81,
82, 84, 85

R

rakyat 5, 22, 33, 37, 45, 51, 52, 54,
59, 61, 62, 63, 64, 65, 70, 71,
79, 87

S

Satjipto Rahardjo 41

Tentang Penulis



DR. S. Endang Prasetyawati, SE., SH., MH., lahir di Jakarta pada tanggal 19 Juni 1964. Endang menempuh pendidikan S1 di Fakultas Ekonomi Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi STIE Muhammadiyah Kalianda yang diselesaikannya pada 1999.

Ketertarikannya pada bidang hukum membuatnya kembali mengambil gelar sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Tulang Bawang yang diselesaikannya pada tahun 2007. Tak menunggu lama, Endang langsung mengambil pendidikan S2 di tempuh di Magister Hukum Universitas Bandar Lampung yang diselesaikannya pada tahun 2008. Sementara studi doktoral ditempuh di Universitas Diponegoro yang diselesaikannya pada tahun 2016.

Saat ini Endang mengabdikan ilmunya di Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung dengan mengajar mata kuliah Hukum Keuangan Negara, Hukum Perizinan, Hukum Pajak, Hukum Kewarganegaraan dan Hukum Acara PTUN. Sementara di Program Magister Endang mengajar Hukum Kebijakan Publik dan Hukum Pemerintahan.

Selain mengajar, istri dari Drs. Rochmat MM dan Ibu dari Rendra Kurnia Mancanusa, Rizkiyansyah Maulidun Fajri dan Rizka Ilma Amalia ini juga aktif dalam berbagai kegiatan sosial. Endang tercatat sebagai Ketua Al Hidayah Lampung Selatan,

dan Wakil Ketua Himpunan Wanita Karya (IWAPI) Kabupaten Lampung Selatan. Endang juga pernah menjadi Anggota DPRD Kabupaten Lampung Selatan dan Kabupaten Pesawaran.

Selain aktif menulis jurnal beberapa buku yang pernah diterbitkannya diantaranya adalah *Pengelolaan Sumber Daya Air di Indonesia* dan *Penyusunan dan Penetapan APBD, Analisis Yuridis Peran DPRD dalam Era Otonomi Daerah* yang diterbitkan Pustaka Magister Semarang pada tahun 2013.

Otonomi daerah memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk bertanggung jawab dalam penggunaan dana, baik dana dari pemerintah pusat maupun dana yang berasal dari pemerintah daerah sendiri. Cara mengelola keuangan dengan berhasil guna dan berdaya guna merupakan syarat penting untuk peningkatan pelayanan publik di daerah. Dalam pelaksanaannya harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah (anggaran) yang baik.

