

Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam Kajian Hukum

Mushafi

Universitas Nurul Jadid Paiton Probolinggo

Email: cak.mushaf@gmail.com

Abstrak;

Artikel ini membahas tentang fungsi pengawasan DPRD terhadap pengelolaan APBD. Dalam kajian ini ditemukan bahwa, secara yuridis fungsi pengawasan tersebut diatur dalam dalam pasal 42 huruf c Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, mengatakan: Tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah. Dengan adanya fungsi pengawasan yang diberikan ke DPRD dalam hal anggaran khususnya, maka menimbulkan DPRD Kabupaten bisa memberikan koreksi dan saran agar tidak terjadi penyimpangan anggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah, sehingga pemerintahan dapat dikendalikan dengan baik, demi membangun Kabupaten menjadi Kabupaten yang Gotong Royong.

Kata Kunci: Hukum, Pengawasan, DPRD, dan APBD

Abstract:

This article discusses the DPRD's oversight function of APBD management. In this study it was found that, juridically, the supervisory function is regulated in article 42 letter c of the Republic of Indonesia Law Number 32 of 2004 concerning Regional Government, which states: The duties and powers of DPRD are to supervise the implementation of regional regulations and statutory regulations. other regulations of the Regional Head, APBD, Regional Government Policies in implementing regional development programs. With the supervision function given to the DPRD in terms of its specific budget, it has led to the Regency DPRD being able to provide corrections and suggestions so that there are no budget irregularities made by the regional government, so that the government can be controlled properly, in order to build the Regency into a Regency that is Mutual Cooperation.

Keyword: Law, supervition, DPRD, and, APBD

A. Pendahuluan

Secara yuridis, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten atau Kota merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan di tingkat daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014”) sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Pengganti Perundang-Undangan (Perpu) No. 2 Tahun 2014 kemudian diubah dengan “UU No. 9 Tahun 2015” dikatakan bahwa pemerintahan daerah (“pemda”) adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Pasal 1 angka 4 UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan juga bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (“DPRD”) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemda. DPRD kabupaten atau kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah kabupaten atau kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemda kabupaten atau kota. Anggota DPRD kabupaten atau kota adalah pejabat daerah kabupaten atau kota.

Fungsi pengawasan DPRD secara jelas diatur dalam Pasal 153 UU No. 23 tahun 2014 yang berbunyi bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kabupaten atau kota meliputi, pertama, Pelaksanaan peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan bupati atau wali kota; kedua, Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; dan ketiga, Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam konteks itu, DPRD kabupaten atau kota tidak memiliki kewenangan terhadap pengawasan lembaga vertikal di lingkup kabupaten atau kota. Fungsi pengawasan dilaksanakan terhadap pelaksanaan peraturan daerah maupun peraturan bupati dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (“APBD”). Sedangkan fungsi pengawasan lembaga vertikal lainnya yang bukan dibentuk atau dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota atau Peraturan Bupati atau Wali Kota dan tidak dibiayai oleh APBD, maka DPRD Kabupaten atau

Kota tidak memiliki kewenangan fungsi pengawasan yang diatur dalam Pasal 153 UU No. 23 tahun 2014.

Pengawasan DPRD terhadap pengelolaan APBD merupakan hal yang sangat urgen sebab, APBD merupakan salah satu faktor yang penting dalam pelaksanaan roda pemerintahan suatu daerah yang berdasar pada otonomi yang nyata, luas dan bertanggung jawab. Peranan pendapatan asli daerah dalam keuangan daerah menjadi salah satu tolak ukur penting dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam arti semakin besar suatu daerah memperoleh dan menghimpun Pendapatan Asli Daerah, maka akan semakin besar pula tersedia jumlah keuangan daerah yang dapat digunakan untuk membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.

Permasalahan yang dihadapi dalam peningkatan Pendapatan relatif masih sama. Meskipun pada tatanan otonomi daerah yang berlaku saat ini telah sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Namun, dalam permasalahan peningkatan APBD masih ditemukan permasalahan yang sama.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan penulis adalah penelitian hukum normatif yang menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai objek kajian. Penelitian hukum normatif Menurut Johnny Ibrahim, adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemupakan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dari sisi normatifnya. Sisi normatif disini tidak sebatas peraturan perundang-undangan saja. Hal tersebut sebagaimana dikatakan oleh Peter Mahmud, penelitian hukum adalah penelitian normatif namun bukan hanya meneliti hukum positif¹.

Norma tidak hanya diartikan sebagai hukum positif yaitu aturan yang dibuat oleh para politisi yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi sebagaimana dikemukakan oleh John Austin atau pun aturan yang dibuat oleh penguasa sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen. Penelitian hukum berupaya menemukan kebenaran koherensi yaitu apakah aturan hukum sesuai dengan norma hukum dan apakah norma hukum yang berisi mengenai kewajiban dan sanksi tersebut sesuai dengan prinsip

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, vol. 14 (Jakarta: PERNADAMEDIA GROUP, 2019), hlm 52

hukum apakah tindakan seseorang sesuai dengan norma hukum atau prinsip hukum.

Dalam konteks itulah maka penelitian ini berusaha mengkaji aspek-aspek hukum tentang dengan fungsi pengawasan DPRD terhadap pengelolaan APBD. Dan sejauh mana undang-undang pemerintahan daerah memberikan ruang terhadap DPRD mengawasi kinerja pemerintah daerah dalam mengelola APBD.

C. Hasil dan Pembahasan Memahami Teori Perwakilan

Istilah perkoran kata dasarnya adalah wakil yang memiliki makna yang sangat jelas. Wakil adalah satu pihak yang bertindak untuk dan atau atas nama pihak lain, dan tindakan atas nama tersebut disetujui oleh kedua belah pihak. Namun, kata wakil menjadi lebih abstrak ketika mendapatkan imbuhan per-an. Dalam istilah dewan perwakilan rakyat, kata perwakilan tampaknya memiliki arti yang hampir sama, walaupun memiliki perbedaan².

Kesamaanya adalah satu pihak bertindak atas nama pihak lain. Sedangkan bedanya adalah perwakilan bersifat jamak atau plural, dan ada kesan hubungan antara kedua pihak dan tidak sekuat dalam kata wakil, perwakilan sering disebut sebagai hubungan antara dua orang atau lebih, yakni antara wakil dengan pihak yang terwakil (terwakil)³.

Secara terminologis, perwakilan diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakil dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil.⁴ Perwakilan juga bisa diartikan sebagai seseorang ataupun sekelompok orang yang berwenang menyatakan sikap atau melakukan suatu tindakan yang diperuntukan bagi atau mengatas namakan pihak lain⁵.

Dalam konteks teori modern terminologi perwakilan merupakan mekanisme hubungan antara penguasa dan rakyat. Sehingga hubungan

² Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 96.

³ *Ibid*, hlm 98

⁴ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik Indonesia*, Vol 1 (Jakarta: CV. Rajawali, 1985), hlm 1.

⁵ Paimin Napitupulu, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, Vol. 1 (Jakarta: PT. Alumni, 2007), hlm 134.

antara penguasa dengan rakyat harus harmonis serta harus memiliki tanggungjawab penuh kepada seluruh masyarakat dalam menjalankan roda pemerintahan, guna terciptanya keseimbangan dalam menjalankan roda pemerintahannya.⁶

Dalam system pemerintahan, perwakilan demokratis meniscayakan hubungan fungsional yang harus terjalin antara (anggota) dewan perwakilan rakyat dengan pemerintah terpilih, yakni: dewan menyuarakan aspirasi dan kepentingan rakyat, pemerintah memenuhi kehendak dan kebutuhan rakyat yang terpantulkan dari aspirasi dan kepentingan yang disuarakan perwakilan politik, kemudian pemerintah terpilih mengakomodasi hasil pengawasan dan koreksi dewan untuk menyempurnakan kebijakan pemenuhan kebutuhan masyarakat.⁷ Hubungan antara si wakil dengan yang diwakilinya tidak lepas dengan teori-teori sebagai berikut⁸:

1. **Teori Mandat.** Dalam teori ini Si wakil dianggap duduk di Lembaga Perwakilan karena mendapatkan mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris, ajaran ini muncul di Perancis sebelum revolusi dan dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh petion.
2. **Teori Organ.** Teori ini menjelaskan bahwa negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti eksekutif, parlemen dan mempunyai rakyat, yang semuanya memiliki suatu fungsi sendiri-sendiri dan saling tergantung satu sama lain.
3. **Teori Sosiologi Rieker.** Teori ini menjelaskan bahwa Lembaga Perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat. Si pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela

⁶ Rusadi Kantaprawira dan Dede Mariana, *Perihal Ilmu Politik*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007), h. 93.

⁷ Sebastian Salang dan M. Djadijono, *Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan*, vol. 1 (Jakarta: Forum Sahabat, 2009), hlm 195.

⁸ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, cet. III, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1995), hlm 240.

kepentingan si pemilih sehingga terbentuk Lembaga Perwakilan dari kepentingan-kepentingan dari masyarakat.

4. **Teori Hukum Obyektif dari Duguit.** Menurut teori ini dasar hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat sedangkan rakyat tidak akan bisa melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa dukungan wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah.

Terlepas dari kepastiannya bertindak sebagai utusan, wali, politik, kesatuan dan penggolongan, tetapi yang paling pokok pada dasarnya adalah adanya kesadaran tanggungjawab dan komitmen dari setiap sang wakil untuk tetap memperjuangkan dan berpihak kepada kepentingan rakyat banyak. Tanggungjawab tersebut mengandung tiga macam kewajiban, yaitu⁹: *pertama*, Kewajiban untuk berpartisipasi dalam pembahasan dan pengawasan politik dan kebijaksanaan nasional; *kedua*, Kewajiban untuk menjelaskan kepada para warga negara mengenai kegiatan-kegiatan sendiri dan kegiatan badan perwakilan rakyat; dan *ketiga*, Kewajiban untuk memberikan bantuan dan nasihat kepada para warga Negara.

Akibat dari praktik kekejaman dan kesewenang-wenangan dari para raja dan penguasa pada masa lalu akhirnya mendapat perlawanan dari pihak rakyat. Tindakan penguasa yang kejam dan sewenang-wenang tersebut secara konseptual ada kaitannya dengan pemikiran dan pemaknaan yang mendukung untuk penggunaan kekuasaan secara dominan dari negara, raja, penguasa atau yang mengemban tugas dan fungsi negara.¹⁰

Teori Pengawasan DPRD

George R. Terry memberi penjelasan arti dari pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan

⁹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, *ibid*, hlm 99.

¹⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cet. IV, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm 282.

rencana.¹¹ Pengawasan adalah pengendalian, dan pemeriksaan kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah dan strategi pengelolaan kekayaan daerah untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah.¹² Pengawasan terhadap APBD adalah segala kegiatan untuk menjamin agar pengumpulan pendapatan daerah dan pembelanjaan pengeluaran daerah sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan¹³.

Terminologi pengawasan muncul ketika trias politika memisahkan kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dengan adanya pemisahan tersebut, muncul fungsi disetiap masing-masing bidang pemerintahan. Dengan adanya fungsi tersebut terdapat suatu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik yang berorientasi ke APBD kesejahteraan rakyat.¹⁴ Pengawasan DPRD terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdapat dalam Pasal 78 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap APBD.¹⁵

Pengawasan atas pengelolaan APBD dilakukan oleh DPRD, hanya yang harus diingat adalah pengawasan ini bukanlah pemeriksaan yang memiliki untuk menghukum lembaga eksekutif tetapi pengawasan yang lebih mengarah untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD.¹⁶ Proses pengawasan ini merupakan tahapan integral dengan keseluruhan tahap penyusunan dan pelaporan APBD. Pengawasan diperlukan setiap tahap bukan hanya tahap evaluasi saja.

¹¹ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: PT. Alumni, 2004), hlm 89.

¹² Mardiasmo, *Pengawasan, Pengendalian, dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2001), hlm 205.

¹³ Muji Estiningsih, *Fungsi Pengawasan DPRD*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2005), hlm 5

¹⁴ Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusamedia, 2009), hlm 382

¹⁵ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, pasal 78.

¹⁶ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, cet. II, (Jakarta: Gramedia Widiasarna Indonesia, 2007), hlm 208.

Pengawasan yang dilakukan oleh dewan dimulai saat penyusunan APBD, pelaksanaan APBD, perubahan APBD dan pertanggungjawaban APBD.¹⁷

Pengawasan terhadap APBD penting dilakukan untuk memastikan (1) alokasi anggaran sesuai dengan prioritas daerah dan diajukan untuk kesejahteraan masyarakat, (2) menjaga agar penggunaan APBD ekonomis, efisien dan efektif dan (3) menjaga agar pelaksanaan APBD benar-benar dapat dipertanggungjawabkan atau dengan kata lain bahwa anggaran telah dikelola secara transparan dan akuntabel untuk meminimalkan terjadinya kebocoran. Untuk dapat melaksanakan pengawasan terhadap APBD anggota dewan harus memiliki pengetahuan dan pengalaman tentang anggaran mulai dari mekanisme penyusunan anggaran sampai kepelaksanaannya.

Konsep dan Desain APBD

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁸ APBD merupakan pengejawantahan rencana kerja pemda dalam bentuk satuan uang untuk kurun waktu satu tahun dan berorientasi pada kesejahteraan publik.¹⁹

APBD merupakan suatu rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD juga ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang 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, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah.²⁰ APBD memiliki struktur yang merupakan satu kesatuan yang terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, pembiayaan. Sebagai dokumen APBD merupakan rangkaian seluruh jenis pendapatan, jenis belanja, dan sumber- sumber

¹⁷ Mardiasmo, *Pengawasan, Pengendalian, dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2001), hlm 206.

¹⁸ Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003, pasal 1 butir 8.

¹⁹ Indra Bastian, *Akuntansi Sektor Publik*, (Jakarta: Erlangga, 2006), hlm 189.

²⁰ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, cet. III, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), hlm 369.

pembiayaan, oleh karena itu akan ada kemungkinan surplus atau defisit.

Surplus anggaran terjadi jika terdapat selisih lebih pendapatan daerah terhadap belanja daerah. Sebaliknya defisit terjadi jika terdapat selisih kurang pendapatan daerah terhadap belanja daerah, sedangkan jumlah pembiayaan sama dengan jumlah surplus/defisit anggaran.²¹

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran terhitung mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Kepala daerah dalam penyusunan Rancangan APBD (RAPBD) menetapkan prioritas dalam plafon anggaran sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja (RKASK) perangkat daerah. Berdasarkan prioritas dan plafon anggaran tersebut kepala RKASK perangkat daerah dengan pendekatan prestasi kerja yang akan dicapai.

RKASK perangkat daerah disampaikan keAPBDa pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan perda tentang APBD tahun berikutnya.²² Banyak pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran, baik manajer tingkat atas maupun manajer tingkat bawah dan ini berdampak langsung terhadap perilaku manusia, terutama bagi orang yang langsung mempunyai hubungan dengan penyusunan anggaran, dalam pelaksanaan penyusunannya itu tidak mudah, karena banyak dampak negatif yang keluar dari diri seseorang, diantaranya perbuatan yang sangat tidak terpuji dan berdampak merugikan bagi negara contohnya, perbuatan korupsi.

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 3 Ayat (4) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa: "APBN atau APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi."²³

- a. Fungsi otorisasi: Fungsi otorisasi bermakna bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk merealisasi pendapatan dan belanja APBD tahun bersangkutan. Tanpa dianggarkan dalam APBD sebuah kegiatan tidak memiliki kekuatan hukum untuk dilaksanakan;

²¹ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, hlm 371.

²² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, cet. IV, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm 87.

²³ Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, pasal 3 ayat (4).

- b. Fungsi perencanaan bermakna bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan;
- c. Fungsi pengawasan mengandung makna bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan pemerintah daerah;
- d. Fungsi alokasi mengandung makna bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran, dan pemborosan sumberdaya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian daerah.
- e. Fungsi distribusi memiliki makna bahwa kebijakan-kebijakan dalam penganggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- f. Fungsi stabilitasi memiliki makna bahwa anggaran daerah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Dalam pelaksanaan APBD, semua manfaat yang bernilai uang berupa komisi, rabat, potongan, bunga atau nama lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan atau jasa dan dari penyimpanan dan atau penempatan uang daerah merupakan pendapatan daerah dan dibukukan sebagai pendapatan daerah dianggarkan dalam APBD.²⁴

Dalam rangka pelaksanaan APBD, SKPD dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran belanja daerah untuk tujuan yang tidak tersedia anggarannya, dan/atau yang tidak cukup tersedia anggarannya dalam APBD. Pelaksanaan belanja daerah ini harus didasarkan APBDa perinsip hemat, tidak mewah, efektif, efisien dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dokumen yang menjadi dasar pelaksanaan APBD adalah Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA-SKPD).

DPA SKPD merupakan dokumen yang memuat pendapatan dan belanja setiap SKPD yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan oleh

²⁴ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, cet. II, (Jakarta: Gramedia Widiasarna Indonesia, 2007), hlm 206.

pengguna anggaran.²⁵ Semua penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas daerah yang dikelola oleh Bendahara Umum Daerah. Pengeluaran tidak dapat dibebankan APBD anggaran belanja daerah jika untuk pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam APBD.²⁶ Dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan daerah, semua penerimaan daerah dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

Rekening kas umum daerah dalam ayat ini adalah tempat penyimpanan uang dan surat berharga yang ditetapkan oleh kepala daerah. Bendahara penerimaan wajib menyetor seluruh penerimaannya ke rekening kas umum daerah selambat-lambatnya dalam waktu satu hari kerja.²⁷

Dalam rangka pelaksanaan anggaran belanja daerah, setiap pengeluaran harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah mengenai hak yang diperoleh oleh pihak penagih. Pengeluaran kas yang mengakibatkan beban APBD tidak dapat dilakukan sebelum rancangan peraturan daerah tentang APBD ditetapkan dan ditempatkan dalam lembaran daerah.

Pembayaran atas beban APBD dapat dilakukan berdasarkan Surat Penyediaan Dana (SPD), atau DPA-SKPD, atau dokumen lain yang dipersamakan dengan SPD.²⁸ SPD adalah dokumen yang menyatakan tersedianya dana untuk melaksanakan kegiatan sebagai dasar penerbitan Surat Permintaan Pembayaran (SPP), pengertian berdasarkan DPA-SKPD dalam hal ini, adalah seperti untuk kegiatan yang sudah jelas alokasinya, SPP adalah dokumen yang diterbitkan oleh pejabat yang bertanggungjawab atas pelaksanaan kegiatan/bendahara pengeluaran untuk mengajukan permintaan pembayaran.

Fungsi Pengawasan DPRD Pada Pengelolaan APBD Dalam UU Pemerintahan Daerah

Fungsi pengawasan DPRD secara jelas diatur dalam Pasal 153 UU. No. 23 tahun 2014, yang berbunyi ' pengawasan yang dilakukan oleh DPRD kabupaten atau kota meliputi: *pertama*, pelaksanaan peraturan

²⁵ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, hlm 390

²⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, hlm 95.

²⁷ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, hlm 392

²⁸ *ibid*

daerah kabupaten atau kota dan peraturan bupati atau wali kota; *kedua*, pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten atau kota; dan *ketiga*, pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka DPRD Kabupaten atau Kota tidak memiliki kewenangan terhadap pengawasan lembaga vertikal di lingkup kabupaten atau kota. Fungsi pengawasan dilaksanakan terhadap pelaksanaan peraturan daerah maupun peraturan bupati dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah ("APBD"). Sedangkan fungsi pengawasan lembaga vertikal lainnya yang bukan dibentuk atau dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota atau Peraturan Bupati atau Wali Kota dan tidak dibiayai oleh APBD, maka DPRD Kabupaten atau Kota tidak memiliki kewenangan fungsi pengawasan yang diatur dalam Pasal 153 UU No. 23 tahun 2014.

Tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah".²⁹

1. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pengelolaan APBD Kabupaten Lumajang. Pengawasan atas pelaksanaan APBD dilakukan oleh DPRD, hanya yang harus diingat adalah pengawasan ini bukanlah pemeriksaan yang memiliki untuk menghukum lembaga eksekutif tetapi pengawasan yang lebih mengarah untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD³⁰.
2. DPRD memiliki posisi, tugas dan fungsi penting dalam pengawasan APBD yang lebih luas, dimana anggota DPRD harus melakukan fungsi pengawasan secara nyata. DPRD melakukan pengawasan keuangan daerah (APBD) harus dimulai dari proses perencanaan hingga proses pelaporan.

²⁹ Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, pasal 42, ayat c.

³⁰ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, cet. II, (Jakarta: Gramedia Widiasarna Indonesia, 2007), hlm 208.

Adapun dasar hukum yang digunakan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pengelolaan APBD yaitu Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

Fungsi, tugas, wewenang dan hak DPRD diharapkan DPRD mampu memainkan perannya secara optimal mengemban fungsi kontrol terhadap pengelolaan APBD dan PAD bidang pajak Kabupaten Lumajang. Agar terwujud tujuan untuk pemerintahan daerah yang efisien, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek yang berindikasi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) tercapai.

Penyelenggara negara mempunyai peran penting dalam mewujudkan cita-cita perjuangan bangsa. Hal ini sesuai dengan yang termaktub dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Republik Negara Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat para penyelenggara negara dan pemimpin pemerintah³¹.

Dalam negara demokrasi keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau lembaga legislatif merupakan suatu keharusan. Karena lembaga legislatif merupakan perwakilan rakyat dalam membuat Undang-Undang ataupun peraturan daerah yang akan diberlakukan bagi rakyat, kemudian dalam pelaksanaannya harus ada pengawasan khususnya terhadap peraturan dan anggaran.³²

Menurut Mardiasmo ada tiga aspek utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah, yaitu pengawasan, pengendalian, pemeriksaan. Pengawasan APBD mengacu pada tingkat atau kegiatan yang dilakukan di luar pihak eksekutif yaitu masyarakat dan DPRD. Untuk mengawasi kinerja pemerintahan, pengendalian adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif untuk menjamin dilaksanakannya sistem

³¹ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm 303.

³² Sadu Wasistono dan Ondo Riyani, *Etika Hubungan Legislatif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Bandung: Fokus Media, 2003), hlm 93.

dan kebijakan manajemen sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan audit merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintahan daerah telah sesuai dengan standar atau kriteria yang ada³³.

Keberhasilan mewujudkan pemerintahan yang bersih membutuhkan peran serta yang aktif dan positif dari seluruh anggota masyarakat. Dalam hubungan ini, kontrol sosial menjadi sangat penting dalam upaya mengawasi atas pelaksanaan anggaran agar benar-benar sesuai dengan peraturan daerah yang telah ditetapkan. Untuk itu, dalam pelaksanaan anggaran daerah harus diciptakan hubungan yang harmonis antara pemerintah daerah (eksekutif) dan masyarakat yang diwakili oleh DPRD (legislatif) sebagai mitra kerja yang saling melengkapi.

Dengan adanya fungsi pengawasan yang diberikan ke DPRD dalam hal anggaran khususnya, maka DPRD Kabupaten bisa memberikan koreksi dan saran agar tidak terjadi penyimpangan anggaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah, sehingga pemerintahan dapat dikendalikan dengan baik, demi membangun Kabupaten menjadi Kabupaten yang Gotong Royong.

D. Penutup

Berdasarkan paparan data di atas, maka penulis dapat menarik kesimpulan bahwa Pengawasan DPRD terhadap APBD secara hukum diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pemngganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

³³ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2002), hlm 219.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Yani, 2008. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, cet. III, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada;
- Asshidiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007
- _____. 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet. III. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada;
- Arbi Sanit, 1985. *Perwakilan Politik Indonesia*, Vol 1, Jakarta: CV. Rajawali;
- Bratakusumah, Deddy Supriady dan Dadang Solihin. 2003. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama;
- Dedi Nordiawan, dkk, 2008. *Akuntansi Pemerintahan*, cet. III, (Jakarta: Salemba Empat;
- Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2003. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama;
- Djohan Djohermansyah, 2007. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar;
- HAW, Widjaja, 2002. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, cet. II, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada;
- Hanif Nurcholis, 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, cet. II, Jakarta: Gramedia Widiasarna Indonesia;
- Hans Kelsen, 2009. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusamedia;
- Indra Bastian, 2006. *Akuntansi Sektor Publik*, Jakarta: Erlangga;
- Irfan Fachruddin, 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: PT. Alumni;

- Josef Riwu Kaho, 1991. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, cet. II, Jakarta: Rajawali Pers;
- Juanda, 2004. *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni;
- Kaloh, 2009. *Kepemimpinan Kepala Daerah Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Prilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika;
- Komarudin Hidayat dan Azyumardi Azra, 2008. *Pendidikan Kewarganegaraan*, cet. III, Jakarta: Kencana;
- Mardiasmo, 2001. *Pengawasan, Pengendalian, dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Andi;
- _____, 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius;
- Miriam Budiardjo, 2009. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cet. IV, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama;
- Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 1995. *Ilmu Negara*, cet. III, Jakarta: Gaya Media Pratama;
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. V Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI
- Muji Estiningsih, *Fungsi Pengawasan DPRD*, 2005. Yogyakarta: Universitas Atmajaya;
- Nomensen Sinamo, 2010. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Tangerang: PT. Pustaka Mandiri;
- Paimin Napitupulu, 2007. *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, Vol. 1 Jakarta: PT. Alumni;
- Peter Mahmud Marzuki, 2019. *Penelitian Hukum*, Jakarta: PERNADAMEDIA GROUP;

- Rusadi Kantaprawira dan Dede Mariana, 2007. *Perihal Ilmu Politik*, Yogyakarta: Graha Ilmu;
- Sadu Wasistono dan Ondo Riyani, 2003. *Etika Hubungan Legislatif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Bandung: Fokus Media;
- Sarundajang, 2001. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, cet. III, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan;
- Sebastian Salang dan M. Djadijono, 2009. *Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan*, vol. 1 Jakarta: Forum Sahabat;
- Siswanto Sunarno, 2012. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, cet. IV, Jakarta: Sinar Grafika;
- Soerjono Soekanto, 1996. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press;