

SKRIPSI

**PELAKSANAAN PENGAWASAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN
BELANJA DAERAH (APBD) KOTA PADANG TAHUN 2011**

Diajukan ke Fakultas Hukum Universitas Andalas Program Reguler Mandiri
Sebagai Pemenuhan Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum



Oleh :

**RIDHO MATRIZA
06940152
Hukum Tata Negara**

**FAKULTAS HUKUM REGULER MANDIRI
UNIVERSITAS ANDALAS
PADANG**

No : 215 / PK VI / XII / 2013

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Otonomi Daerah bukanlah merupakan suatu kebijakan yang baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia karena sejak berdirinya negara kesatuan Republik Indonesia sudah dikenal adanya otonomi daerah yang dipayungi oleh Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Sedangkan inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas, dan peran serta masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

Perubahan penyelenggaraan pemerintahan daerah juga ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang telah membawa perubahan fundamental dalam sistem Pemerintahan Daerah, yaitu dari sistem pemerintahan yang sentralistik kepada desentralisasi. Sistem pemerintahan desentralisasi ini merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah Kabupaten/Kota sehingga daerah Kabupaten/Kota memiliki keleluasaan untuk mengelola rumah tangga daerahnya dengan prinsip otonomi daerah, termasuk pelaksanaan pengelolaan keuangannya yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disingkat dengan APBD.

Perubahan tersebut antara lain pada perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendalian pengelolaan keuangan dan anggaran daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menempatkan Pemerintah Daerah dan DPRD selaku penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sesama unsur pemerintahan daerah pada dasarnya kedudukan Pemerintah Daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif) adalah sama, yang membedakannya adalah fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajibannya. Karena itu hubungan yang harus dibangun antara Pemerintah Daerah dan DPRD mestinya adalah hubungan kemitraan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*).

Dalam hal pengelolaan keuangan daerah, pada tahap perencanaan pemerintah daerah dan DPRD duduk bersama-sama sebagai mitra untuk merumuskan suatu kebijakan mengenai rencana anggaran pendapatan dan belanja daerah. Kemudian setelah rencana anggaran tersebut disahkan menjadi APBD, pemerintah daerah yang akan melaksanakan pengelolaan dari APBD tersebut. Untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang baik diperlukan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan keuangan daerah yang dilakukan oleh lembaga legislatif (DPRD).

DPRD sebagai lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD adalah pengawasan terhadap pelaksanaan berbagai kebijakan publik di daerah yang dilaksanakan oleh lembaga eksekutif termasuk juga dengan pengawasan terhadap kebijakan pelaksanaan APBD. Fungsi

pengawasan ini sangatlah penting bagi DPRD untuk lebih aktif dan kreatif menyikapi berbagai kendala terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah. Melalui pengawasan dewan, eksekutif sebagai pelaksana kebijakan akan terhindar dari berbagai penyimpangan dan penyelewengan. Dari hasil pengawasan dewan akan diambil tindakan penyempurnaan memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut.

Masalah yang sangat penting di Daerah Otonom adalah masalah keuangan yang menjadi sumber hidupnya bagi daerah, bahkan yang menjadi salah satu dasar utama dalam mempertimbangkan dibentuknya suatu wilayah Negara menjadi daerah otonom, karena otonomi tanpa ditunjang kemampuan keuangan daerah berakibat kepada lemahnya instrument di daerah untuk mengembangkan pembangunan daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebaiknya disusun dengan baik dan dipertimbangkan dengan seksama dengan memperhatikan skala prioritas dan dalam pelaksanaan harus tepat dan terarah pada sasaran dengan metode yang berdaya guna dan berhasil guna. Oleh karena tahun anggaran negara dan tahun anggaran daerah adalah sama dan daerah baru dapat menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) nya sesudah diketahui besarnya subsidi yang akan diterimanya, maka dalam prakteknya proses penyusunan dan pengesahan serta pengundangannya baru dapat diselesaikan beberapa bulan setelah tahun anggaran negara, namun demikian persiapan-persiapan sudah dapat dimulai tahun-tahun sebelumnya. Selama proses tersebut berlangsung, kegiatan pemerintahan daerah yang memerlukan subsidi berlangsung terus. Setiap tahun menjelang berlakunya tahun anggaran yang baru, Kepala Daerah wajib menyampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(DPRD) rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berikut dengan nota-nota, estimasi keuangan serta penjelasan-penjelasan lainnya.

Menurut Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, disebutkan didalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 17, adalah sebagai berikut:

“Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan Pemerintah Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah”.

Dana perimbangan yang merupakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) kemudian akan di berikan kepada daerah sebagai dana perimbangan daerah untuk dikelola oleh daerah. Seperti disebutkan didalam Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yakni: “Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi”.

Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tidak jauh berbeda dengan proses penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yaitu melalui pembahasan bertahap, dalam rapat-rapat komisi, rapat-rapat fraksi, sidang paripurna, sampai akhirnya dituangkan dalam Peraturan Daerah (PERDA). Proses ini juga berlaku bagi perubahan Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah (PERDA).

Menurut Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, telah disebutkan bahwa untuk berjalannya optimalisasi pengembangan fungsi-fungsi serta potensi di daerah, maka dibentuklah suatu lembaga pemerintahan daerah yang dapat mengawasi serta mengontrol kinerja daerah, yakni Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), seperti yang telah disebutkan didalam Pasal 1 angka 4 butir f sebagai berikut: “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”.

Dalam menjalankan fungsinya, prosedur kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) seyogyanya mendukung kelancaran aktifitas para anggota dan alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam menyalurkan serta menyelesaikan masalah-masalah yang ada di daerah, sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah. Peraturan tata tertib yang berlaku dalam rangka penggunaan hak-hak dewan seyogyanya sederhana dengan tujuan ketepatan pada sasaran serta mudah mengaplikasikan aspirasi masyarakat sehingga proses penyampaian usul dan tingkatan-tingkatannya dapat lebih mudah dipahami oleh masyarakat luas.

Selain merumuskan kembali peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyelenggaraan kelancaran kinerjanya, juga perlu segera menetapkan mekanisme penggunaan hak-hak dewan yang selama ini belum diatur dikemudian hari. Apalagi yang berkaitan dengan penggalan potensi-potensi Sumber Daya Alam (SDA) serta pengembangan sumber-sumber daya

manusia yang lebih produktif di masa depan. Dinamika masyarakat yang berkembang semakin pesat, secara tidak langsung menuntut perubahan dalam pelaksanaan prosedur kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dari waktu ke waktu. Peraturan tata tertib dewan sebaiknya dapat memberi respon positif terhadap dinamika tersebut.

Pelaksanaan fungsi-fungsi dewan dalam perundang-undangan, keuangan dan pengawasan dalam rangka pelaksanaan hak-haknya, memerlukan data dan informasi yang lengkap serta tenaga teknis yang lebih terampil profesional. Berdasarkan tugas dan kewenangan lembaga legislatif daerah, maka kepala daerah mempunyai pembagian yang jelas dengan unsur berikutnya, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), seperti yang dikemukakan oleh Bagir Manan, bahwa di daerah dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintahan Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah.¹

Pengawasan merupakan suatu usaha penertiban untuk menjamin terlaksannya segala ketentuan undang - undang, peraturan, keputusan, kebijaksanaan dan ketentuan lain yang ditetapkan oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah itu sendiri. Tujuan pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap optimalisasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), untuk menemukan sebab dan mengatasi kesalahan atau permasalahan dan kemudian mengambil langkah bijak untuk segera menuntaskan segala persoalan yang sekiranya merupakan faktor

¹ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII.hal 21

pengambat pembangunan di daerah. Terutama menekankan kepada bagaimana mengelola serta memunculkan potensi-potensi daerah yang merupakan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang nantinya akan mendorong kemajuan di daerah tersebut.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah suatu perencanaan dibidang keuangan daerah yang akan menentukan besarnya jumlah pengeluaran (*out-put*) maupun penerimaan (*in-put*) daerah untuk membiayai keperluan-keperluan daerah dalam satu tahun anggaran, seperti pembangunan insfrastruktur, penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan kegiatan-kegiatan lainnya yang mendukung laju Pendapatan Asli Daerah (PAD)². Namun yang akan menjadi persoalan apakah pengawasan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) tersebut sesuai dengan pelaksanaan otonomi daerah (sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah), sehingga tercapai optimalisasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang seimbang dengan pengeluaran daerah dalam hal ini dana digunakan dijalur yang tepat untuk keperluan-keperluan daerah, insfrastruktur, pembangunan daerah, dan lain-lainnya³.

Demikian juga halnya dengan Pemerintahan Daerah Kota Padang, dimana DPRD Kota Padang merupakan salah satu unsurnya, yang mana tujuan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap optimalisasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk menemukan sebab dan mengatasi kesalahan atau permasalahan dan kemudian mengambil langkah bijak

² Josef Riwu Kaho, 1997, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.hal 2

³ Marbun B. N. 1982, *Pertumbuhan dan Masalah dan Masa Depan*, Jakarta: Erlangga.Hal. 24.

untuk segera menuntaskan segala persoalan yang sekiranya merupakan faktor penghambat pembangunan di Kota Padang.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk menyusun skripsi dengan judul; **“PELAKSANAAN PENGAWASAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (APBD) KOTA PADANG TAHUN 2011 ”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang dikemukakan dalam latar belakang, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2011 oleh kota Padang ?
2. Bagaimana kendala yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Padang dalam melaksanakan pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2011 oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang diajukan maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2011 oleh kota Padang.

2. Untuk mengetahui kendala yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Padang dalam melaksanakan pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun 2011 oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan agar dapat memberikan manfaat dan secara teoritis maupun secara praktis. Adapun manfaat tersebut antara lain:

1. Manfaat Teoritis

- a. Melatih kemampuan penulis dalam melakukan penelitian ilmiah sekaligus menuangkannya dalam bentuk tulisan
- b. Menerapkan ilmu teoritis yang didapatkan di bangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan kenyataan yang ada dalam kehidupan masyarakat.
- c. Menambah ilmu pengetahuan dan wawasan penulis khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara..

2. Manfaat Praktis

Agar penelitian yang dilakukan dapat memberikan informasi dan manfaat bagi seluruh pihak baik dikalangan akademis, masyarakat, pemerintah, dan para penegak hukum khususnya bagi pihak-pihak yang terkait dalam permasalahan yang dikaji.

E. Metode Penelitian

1) Pendekatan Masalah

Dalam rangka penyempurnaan penulisan ini, penulis mempergunakan metode pendekatan secara yuridis sosiologis. Dengan pengertian adalah sebagai berikut:

“Pendekatan secara yuridis sosiologis adalah pendekatan masalah melalui penelitian hukum dengan melihat norma-norma hukum yang berlaku dan dihubungkan dengan fakta-fakta yang ada dalam masalah yang akan diteliti, baik melalui kepustakaan maupun melalui Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan tulisan ini. Penulis juga melakukan penelitian langsung ke lapangan dan penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu memberikan gambaran tentang permasalahan sesuai dengan fakta yang ada.”⁴

2) Jenis Data

Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini dapat dibedakan atas:

a. Data Primer

Merupakan data yang diperoleh langsung dari lapangan berupa penjelasan dan keterangan melalui wawancara dengan pihak-pihak terkait dalam pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kota Padang yaitu dari beberapa Komisi yang ada di DPRD Kota Padang. Komisi yang terkait dengan masalah ini yaitu Komisi II selaku Team Perumusan Anggaran dan Sekretaris

⁴ Soerjono Soekanto, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, hlm.50

DRPD Kota Padang dan jajarannya sebagai badan legislasi dalam membantu kinerja anggota Dewan dalam menjalankan tugasnya.

b. Data Sekunder

Merupakan data yang sudah ada melalui penelitian kepustakaan atau *Library Research*.

- I. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi setiap individu atau masyarakat. Dalam hal ini digunakan
 - i. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 - ii. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
 - iii. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
 - iv. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaraan Negara
 - v. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
 - vi. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Negara.
 - vii. Peraturan Menteri Dalam Negeri 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

- viii. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.
 - ix. Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
 - x. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah.
 - xi. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 - xii. Peraturan Pemerintah RI Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
 - xiii. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 22 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012.
 - xiv. Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 32 tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- II. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer yang dapat membantu menganalisis,

memahami dan menjelaskan bahan hukum primer antara lain: hasil penelitian, karya tulis dari ahli hukum serta teori dari sarjana yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

3) Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan adalah:

1. Wawancara (*Interview*) yang dilakukan terhadap narasumber yaitu pada Komisi II DPRD Kota Padang selaku badan Anggaran.
2. Studi Kepustakaan

Ini dipakai untuk mengumpulkan data sekunder dengan cara mempelajari bahan-bahan kepustakaan terutama yang berkaitan dengan masalah-masalah yang diteliti, serta peraturan-peraturan yang sesuai dengan materi atau objek penelitian.

4) Pengolahan Data dan Analisis

1. Pengolahan data

Seluruh data yang digunakan berhasil dikumpulkan dan disatukan, kemudian dilakukan penyaringan dan pengesahan data, maka tahap selanjutnya dilakukan tahap editing, yaitu melakukan pengeditan seluruh data yang telah dikumpulkan dan disaring menjadi suatu pengumpulan data yang benar-benar dapat dijadikan acuan dalam penarikan kesimpulan.

2. Analisis Data

Untuk menganalisis data, digunakan metode analisis kualitatif yaitu uraian yang dilakukan terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-

angka, tetapi berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, pandangan ahli dan termasuk pengalaman peneliti.